

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

FACULTAD DE DERECHO

MAESTRÍA EN DERECHO DEL ESTADO CON ENFÁSIS EN DERECHO PÚBLICO

Rector: Dr. Juan Carlos Henao Pérez

Secretaria General: Dra. Martha Hinestroza Rey

Decana de la Facultad de Derecho Dra. Adriana Zapata Giraldo

Directora Departamento Derecho Constitucional: Dra. Magdalena Correa Henao

Director de Tesis: Dr. Jorge Iván Rincón

Examinador: Dr. Héctor Santaella Quintero

Estudiante: Rafael Blanco Bermúdez

MECANISMOS DE CONTROL JUDICIAL DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARA LA EFECTIVIDAD DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES Y COLECTIVOS.

RAFAEL BLANCO BERMÚDEZ
UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

Resumen:

A través de esta investigación se realiza el estudio del control judicial del plan de ordenamiento territorial (POT) como herramienta indispensable para la planificación del desarrollo del territorio. A partir de un análisis teórico y jurisprudencial se determinan cuáles son los diversos mecanismos con los que cuentan los actores sociales para ejercer el control judicial del POT, en aras de la defensa de la legalidad y de los derechos individuales o colectivos. En este sentido, se revela cuál ha sido el alcance del control judicial dado por la jurisprudencia, y se establece cómo los Jueces han resuelto la tensión existente entre derechos vinculada a la actividad de ordenamiento territorial y urbanístico.

Palabras clave:

Control judicial, plan de Ordenamiento Territorial (POT), función pública de ordenamiento territorial, usos del suelo, acción urbanística, tensión entre derechos, medios de control judicial, derechos e intereses colectivos, derechos fundamentales.

Abstract:

Through this research, the study of judicial control the Land Management Plan (LMP) is carried out as an indispensable tool development planning of the territory. From theoretical and jurisprudential analysis, the various mechanisms available to social actors to exercise judicial control LMP are determined, for the sake of defending legality and individual or collective rights. In this sense, it is revealed what has been the scope of judicial control given by jurisprudence, and it is established how the Judges have resolved the tension existing between rights linked to the activity of territorial and urban planning.

Key words:

Judicial control, land management plan (LMP), public service of territorial planning, planning action, tension between rights, judicial control mechanisms, individual and collective rights, fundamental rights.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN; II. CONTROL DE LEGALIDAD DE LOS POTS: PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y A LA CONSTRUCCIÓN DE CIUDADES ADECUADAS; III. CONTROL DEL POT PARA ASEGURAR QUE UNA CIUDAD SEA UN HECHO COLECTIVO: ACCIÓN POPULAR FRENTE A LA VULNERACIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS; IV. ACCIÓN DE TUTELA COMO MECANISMO DE PROTECCIÓN A DERECHOS FUNDAMENTALES COMO LA VIDA, LA SALUD Y LA INTEGRIDAD FÍSICA; V. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN.

La ciudad representa más que un lugar de aglomeración humana, es un fenómeno de construcción colectiva que involucra a diversos actores sociales. Personas naturales y jurídicas, grupos, organizaciones y administración pública coexisten en constante interrelación. La ciudad como fenómeno colectivo está representada en un espacio físico donde sus habitantes interactúan entre sí y con su entorno, concentrando la mayor parte de las actividades sociales, laborales, educativas, culturales, ecológicas, políticas, económicas, etc.¹

Bajo esta perspectiva, podría afirmarse que se tiene derecho a la ciudad,² considerando que esta se constituye en el medio indispensable para la realización de los derechos e intereses colectivos, como el medio ambiente sano, el goce del espacio público, la seguridad y salubridad pública, la eficiente y oportuna prestación de servicios públicos, y el crecimiento ordenado y planificado de las ciudades dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, entre otros.³ Pese a su naturaleza colectiva, la ciudad también alberga el ejercicio de derechos y libertades fundamentales de contenido subjetivo, como la propiedad, el trabajo y la libertad de empresa, cuya materialización implica para sus habitantes la realización de sus proyectos individuales.

De manera que, la organización del territorio y el desarrollo de las ciudades no puede ser indiferente para el derecho, particularmente para el derecho territorial o urbanístico.⁴ Estos regímenes jurídicos se vinculan estrechamente con los fines del estado social de derecho, al comprometer no solo la realización de derechos e intereses colectivos en procura del bienestar general, sino también, la materialización de derechos y libertades individuales para el logro de los proyectos de vida de los habitantes de la ciudad.

Sin embargo, en la concepción del modelo de estado social de derecho, el contenido de las garantías constitucionales individuales no implica una potestad absoluta. Obsérvese que, el mandato contenido en los artículos 58 y 333 constitucionales le otorga al derecho de propiedad y a la libertad de empresa una función social y ecológica que impone obligaciones a su titular; y a su vez, faculta a las autoridades públicas para imponer restricciones a su ejercicio.

¹ Carta mundial por el derecho a la ciudad, ONU-HÁBITAT. Revista MEC-EDUPAZ, Universidad Nacional Autónoma de México, marzo-septiembre 2013, n. iii. ISSN: 2007-4778. Disponible en: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/mecedupaz/article/viewFile/36443/33018>.

² Admitiendo la tesis de Correa Montoya, según la cual “el derecho a la ciudad como derecho colectivo se presenta jurídicamente desde tres facetas necesarias: (a) el usufructo equitativo de lo que la ciudad tiene para ofrecer a sus habitantes, (b) el mandato de construcción colectiva y participativa de los asuntos de ciudad y (c) el goce efectivo de los derechos humanos en los contextos urbanos.” CORREA MONTOKYA, Lucas. *¿Qué significa tener derecho a la ciudad? La ciudad como lugar y posibilidad de los derechos humanos*. Territorios, enero 2011, n. 22, p. 125-149. ISSN 2215-7484. Disponible en: <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/territorios/article/view/1386/1303>.

³ El artículo 4° de la ley 472 de 1998, relaciona las diversas categorías de derechos e intereses colectivos.

⁴ Según el profesor Parejo Alfonso, la distinción entre ordenamiento territorial y urbanismo no radica en las materias que abarcan, pues, ambos regímenes aluden a la racionalización de la intervención sobre el territorio y la planificación del uso del suelo; no obstante, el ordenamiento territorial comprende el ámbito regional o supralocal, mientras que el urbanismo abarca el orden local o municipal. PAREJO ALFONSO, L. *La ordenación territorial y urbanística y el gobierno de la ciudad en el estado territorialmente descentralizado*. Revista Digital de Derecho Administrativo. Universidad Externado de Colombia, enero-junio 2012, n. 7, p. 63-88. ISSN: 2145-2946. Disponible en: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/3234>.

Esta lógica no difiere en el ámbito del régimen jurídico de ordenamiento territorial, que se sustenta en los principios de función social y ecológica de la propiedad, la distribución equitativa de las cargas y los beneficios, y la prevalencia del interés general sobre el particular.⁵ En efecto, el derecho territorial o urbanístico se estructura con base en principios constitucionales que desarrollan el postulado de estado social de derecho, en virtud de los cuales el ejercicio de los derechos y libertades individuales encuentra límites en el carácter colectivo del territorio como bien jurídico prevalente.⁶ Así, las actuaciones urbanísticas de las autoridades públicas están sujetas a un marco normativo y conceptual de Estado interventor, en cuyo propósito imperan límites al ejercicio de derechos subjetivos en aras de garantizar el respeto, prevalencia y efectividad de los derechos colectivos e intereses difusos comprometidos con la actividad territorial.⁷

En consecuencia, en el ejercicio de la función de ordenamiento territorial debe prevalecer la protección de derechos e intereses colectivos sobre los individuales, con el fin de asegurar condiciones que permitan la convivencia y el mejoramiento de la calidad de los habitantes de la ciudad. Sin embargo, la actuación de la administración no debe conllevar la desnaturalización del núcleo esencial de los derechos y libertades fundamentales de contenido subjetivo, hasta el punto de imposibilitar su normal y adecuado ejercicio.⁸

Para el logro de este propósito, la Constitución Política en el artículo 311 y la ley 388 de 1997, artículo 1°, otorgan competencia al municipio para que en ejercicio de su autonomía ordene el desarrollo de su territorio. Como herramienta indispensable para el cumplimiento de este mandato, los municipios adoptan el plan de ordenamiento territorial (en adelante POT), que se erige como instrumento normativo, técnico, político-administrativo y de planeación, que fija las políticas, estrategias, objetivos, directrices, metas y normas que a corto, mediano y largo plazo, orientan el desarrollo sostenible⁹ del territorio y la racionalización del uso del suelo, en armonía con la conservación del medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales.¹⁰

A través del POT, las entidades territoriales disponen de instrumentos para racionalizar el uso del territorio propiciando su desarrollo sostenible e integrando la planeación económica y social con la dimensión territorial. El ordenamiento del territorio deberá considerar las interacciones entre municipios y regiones, la diversidad étnica y cultural, y la utilización óptima de los recursos naturales, económicos y humanos con el fin de lograr el mejoramiento de la calidad de vida.¹¹

⁵ Ley 388 de 1997, artículo 2°.

⁶ SANTOFIMIO GAMBOA, J. 2009. *Carácter colectivo de las licencias urbanísticas bajo los presupuestos del Estado Social y Democrático de Derecho. La ruptura del individualismo clásico en el procedimiento y decisión administrativa de licencia urbanística*. Revista Digital de Derecho Administrativo 2. Universidad Externado de Colombia, 2009. p 3-81. ISSN: 2145-2946. Disponible en: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/2577/2218>.

⁷ SANTOFINIO GAMBOA, Jaime; RINCÓN CÓRDOBA, J. y otros. *Derecho urbanístico, legislación y jurisprudencia*. Bogotá : Universidad Externado de Colombia, 2009. p. 46. ISBN 978-958-710-394-6.

⁸ La jurisprudencia constitucional señala que “[...] frente a la indiscutible facultad del legislador de regular e, incluso, de restringir los derechos fundamentales de las personas, el deber de respetar su núcleo esencial aparece como una barrera insuperable que es exigible para evitar que la limitación del derecho se convierta en su anulación o para impedir que se despoje de su necesaria protección.” Corte Constitucional. Sentencia C-756 de 2008. M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁹ La ley 388 de 1997, artículo 3 y subsiguientes, ponen de manifiesto la influencia del principio de desarrollo sostenible en el concepto y objeto del ordenamiento territorial. Concepto al que se le atribuye el carácter de función pública cuya finalidad propende por el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

¹⁰ Ley 388 de 1997, artículos 5°, 6° y 9°.

¹¹ Decreto 1077 de 2015, artículo 2.2.2.1.1.1.

El legislador reconoció a la actividad de ordenamiento territorial el carácter de función pública con las siguientes finalidades: (i) el uso y acceso a servicios públicos domiciliarios, infraestructuras de transporte, vías públicas y demás espacios públicos, (ii) garantizar el derecho constitucional de la vivienda y regular los procesos de cambio en los usos del suelo, adecuándolos al interés colectivo en armonía con la función social y ecológica de la propiedad (iii) propender por el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, el desarrollo sostenible, la preservación del patrimonio cultural y natural, etc.¹²

Dada la influencia del POT en las dinámicas que confluyen en el territorio y en la vida misma de sus habitantes, en su formulación, discusión y ejecución debe garantizarse la participación democrática de los actores sociales para la concertación de los diversos intereses sociales, económicos, ecológicos y urbanísticos, etc.¹³ Por ello, la función de ordenamiento territorial se constituye en una actividad de interés público que reviste gran complejidad; su trascendencia fue explicada por la jurisprudencia constitucional, así:

“La función de ordenamiento del territorio comprende una serie de acciones, decisiones y regulaciones, que definen de manera democrática, participativa, racional y planificada, el uso y desarrollo de un determinado espacio físico territorial con arreglo a parámetros y orientaciones de orden demográfico, urbanístico, rural, ecológico, biofísico, sociológico, económico y cultural. Se trata, ni más ni menos, de definir uno de los aspectos más trascendentales de la vida comunitaria como es su dimensión y proyección espacial. Pocas materias como esta involucra un mayor número de relaciones y articulaciones entre los miembros de la sociedad y su entorno cultural y natural; también, por esta misma razón, son innumerables y delicadas las tensiones que subyacen a su regulación y los extremos que deben ponderarse y resolverse justa y equilibradamente.”¹⁴

La interacción de intereses públicos y privados involucrados en la actividad de ordenamiento territorial, no ha sido pacífica. La aplicación de las normas que regulan el uso del suelo conlleva la restricción del ejercicio de las prerrogativas individuales, al imponer a su titular obligaciones de índole urbanístico que son esenciales para garantizar fines de interés general. Obsérvese por ejemplo, que a través de los POT y las normas urbanísticas que los desarrollan y complementan, se exige a los propietarios de terrenos y a los constructores obligaciones respecto del uso, la ocupación y el aprovechamiento del suelo.¹⁵ Así mismo, se exige de las actividades particulares con o sin ánimo de lucro, su compatibilidad con las normas urbanísticas que regulan el uso del suelo.¹⁶

¹² Ley 388 de 1997, artículo 3°.

¹³ Ley 388 de 1997, artículos 4° y 23. En concordancia, decreto 1077 de 2015, artículo 2.2.2.1.1.3.

¹⁴ Corte Constitucional, sentencia C-192 de 2016, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

¹⁵ Conforme la ley 388 de 1997, artículo 15, numeral 2°, a través de las normas urbanísticas generales se permiten establecer usos e intensidad de usos del suelo, se otorgan derechos e imponen obligaciones urbanísticas a los propietarios de terrenos y a sus constructores.

¹⁶ La Ley 1801 de 2016, artículo 87, dispone que es obligatorio, para el ejercicio de cualquier actividad comercial, industrial, de servicios, social, cultural, de recreación, de entretenimiento, de diversión; con o sin ánimo de lucro, el cumplimiento de las normas referentes al uso del suelo, destinación o finalidad para la que fue construida la edificación y su ubicación.

La interrelación entre intereses públicos y privados derivada de la actividad de ordenamiento del territorio, genera constantes tensiones propiciadas por los diversos objetivos o expectativas perseguidos por los actores sociales que lo habitan:

- (i) Autoridades públicas que en uso de sus atribuciones legales aplican y exigen el cumplimiento de las disposiciones que conforman el POT y las normas urbanísticas que lo desarrollan; en contraste, los titulares de derechos subjetivos reclaman la vulneración de las garantías fundamentales que les asisten, a causa de la acción urbanística¹⁷ adelantada por la administración.
- (ii) Actores sociales exigen que en la formulación, aprobación y ejecución del POT, se garantice la prevalencia de los derechos e intereses colectivos. En contraposición, las personas naturales o jurídicas que en ejercicio de las prerrogativas individuales desarrollan un sinnúmero de actividades comerciales, industriales, de servicios, etc., cuya práctica puede eventualmente trasgredir las disposiciones referentes a los usos del suelo, en desmedro del bien colectivo.

Este escenario genera constantes tensiones entre derechos cuya solución emana de la aplicación del principio de la prevalencia del interés general sobre el particular, sin que se impongan restricciones que afecten el núcleo esencial de las prerrogativas individuales, hasta el punto de anular su goce efectivo.¹⁸ Por consiguiente, el desarrollo de la función pública de ordenamiento territorial implica un desafío para la administración, considerando la difícil tarea de conciliar derechos e intereses colectivos con derechos y libertades individuales en procura de la convivencia equilibrada y la consecución del bien común.

De manera que, el POT se constituye en fuente generadora de tensiones entre derechos y principios cuya solución demanda de las autoridades públicas decisiones ponderadas y proporcionales que conduzcan a que las limitaciones a los derechos fundamentales sean adecuadas e indispensables para el propósito de protección del interés colectivo.¹⁹ No obstante, la aplicación del derecho territorial o urbanístico, o los mecanismos administrativos no garantizan soluciones a todos los conflictos derivados de la actividad territorial. Frente a este dilema emerge la figura del Juez para dar solución a las controversias jurídicas que puedan surgir con la adopción y aplicación del POT.

De esta premisa se desprende la necesidad de preguntarnos respecto de las diversas posibilidades con las que cuentan los actores sociales para ejercer el control judicial del POT, máxime si, este instrumento de planificación territorial tiene el potencial de incidir sobre el ejercicio de los derechos, y condicionar el quehacer de los miembros de la sociedad. Por esta razón, resulta importante analizar los mecanismos más relevantes y comunes que proceden para el control judicial del POT, a efectos de revisar su legalidad o para ejercer la defensa de los derechos bien sean individuales o colectivos.

¹⁷ Ley 388 de 1997, artículo 8°. La acción urbanística hace referencia a las “decisiones administrativas y a las actuaciones urbanísticas que les son propias a las autoridades, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo.”

¹⁸ RINCÓN CÓRDOBA, Jorge Iván. *Planes de ordenamiento territorial, propiedad y medio ambiente*. Bogotá : Universidad Externado de Colombia, 2012. p 9-10. ISBN 978-958-710-759-3.

¹⁹ C.E., sección tercera, sentencia AP-166 de junio 17 de 2001, M.P. Alíer Eduardo Hernández Henríquez.

Nuestro objeto de estudio consiste en realizar un análisis del control judicial del POT a partir de la jurisprudencia, para determinar cuál ha sido el alcance del control y establecer cómo los Jueces han resuelto la tensión existente entre derechos vinculada a la actividad urbanística. Se pretende determinar cuáles son las diversas alternativas de control judicial frente al POT, cuál es la finalidad que se persigue con el ejercicio de las diferentes acciones y medios de control, y cuáles medidas o decisiones puede adoptar el juez de acuerdo al derecho invocado. En síntesis, se realiza un análisis de la actividad del Juez frente a la función de ordenamiento territorial como determinante del desarrollo de la ciudad y espacio donde interactúan derechos individuales y colectivos.

La estructura de este trabajo se compone de subtítulos que desarrollan de manera independiente los mecanismos judiciales que proceden para ejercer el control judicial del POT. En el título II, se establece su naturaleza jurídica como categoría de acto administrativo general. Abordaremos el análisis del control de legalidad objetivo y subjetivo para dar respuesta a los siguientes interrogantes: ¿Cuáles elementos del POT son susceptibles de control judicial y los defectos por los que se podría demandar (competencia, procedimiento, debido proceso, cuales etapas son fundamentales, falsa motivación, desviación de poder)? ¿Bajo qué presupuestos procede el control objetivo y subjetivo de legalidad? ¿Resulta procedente acumular pretensiones de nulidad simple con las de restablecimiento de derechos?

En el título III, se establece el vínculo entre derechos colectivos y la actividad de ordenamiento territorial; los presupuestos para la procedencia de la acción popular contra el POT y su finalidad desde el punto de vista urbanístico. Se analizan los derechos colectivos que guardan relación con la actividad de planificación territorial, relacionados en la Ley 472 de 1998, artículo 4, y cuáles son las medidas que el Juez puede adoptar para hacer cesar la vulneración del derecho colectivo.

En el título IV, se analiza la regla general de procedencia de la acción de tutela y las excepciones al requisito de subsidiariedad que habilitan su procedencia frente al POT. Así mismo, se analiza cual ha sido el alcance del control ofreciendo una reflexión respecto del límite que el Juez de tutela debe observar frente a la actividad urbanística, específicamente frente a la facultad de regulación del uso del suelo reservada a los entes territoriales.

Dada la complejidad del proceso de formulación y aprobación del POT, conformado por un sinnúmero de requisitos, etapas y actos administrativos de trámite y definitivos, así como la variedad de derechos individuales o colectivos que pueden resultar afectados con su adopción, en la práctica el ejercicio de los mecanismos procesales para el control judicial puede ser confuso; incluso puede conllevar la expedición de providencias inhibitorias.²⁰ De allí que, esta investigación cobre relevancia.

A continuación, iniciaré con la posición sentada por la jurisprudencia respecto del control de legalidad objetivo y subjetivo, frente al incumplimiento de los requisitos formales y materiales para la expedición del POT.

²⁰ C.E., sección primera, sentencia 2010-01962 de 18 de julio de 2019, C.P, Roberto Augusto Serrato Valdés; y C.E., sección primera, sentencia 2010-00097 de diciembre 03 de 2020, M.P. Hernando Sánchez Sánchez.

II. CONTROL DE LEGALIDAD DE LOS POTS : PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y A LA CONSTRUCCIÓN DE CIUDADES ADECUADAS.

Los planes de ordenamiento territorial (POT) son instrumentos que revisten gran complejidad, en su estructuración se conjugan elementos técnicos,²¹ políticos²² y normativos. Nos enfocaremos en establecer solo los elementos que componen su naturaleza jurídica, determinada por su carácter normativo, su contenido, y por el procedimiento para su elaboración y adopción.

Los POT desarrollan los mandatos constitucionales²³ y legales²⁴ referentes a la ordenación del territorio, especialmente aquellos contenidos en la Ley 388 de 1997. Muchas de sus disposiciones son una expresión de la potestad reglamentaria conferida por la Constitución Política a determinadas corporaciones territoriales para reglamentar los usos del suelo.²⁵ El POT se erige como instrumento normativo para la concreción de fines de interés público y social previstos en la Constitución, tales como: el mejoramiento de la calidad de vida, medio ambiente sano, derecho a la vivienda y servicios públicos, etc.²⁶

El carácter normativo del POT también está determinado por el procedimiento para su elaboración y el órgano autorizado para su adopción. La razón es que nace a la vida jurídica previo agotamiento de diversas instancias que deben garantizar la participación democrática ciudadana y la concertación interinstitucional.²⁷ Este procedimiento culmina con la adopción del POT a través de acuerdos expedidos por los Concejos municipales en uso de la competencia conferida por la ley.²⁸ Aunado a lo anterior, para su obligatoriedad debe surtirse previamente el requisito de publicación que se exige de los actos administrativos generales.²⁹

El acto administrativo general como expresión unilateral de la voluntad de la administración, es aquel que tiene la virtud de crear, modificar o extinguir una situación jurídica objetiva, abstracta e impersonal. Se caracteriza por la abstracción o indeterminación individual de sus destinatarios.³⁰

²¹ Conforme dispone el Decreto 1077 de 2015, artículo 2.2.2.1.2.2.1., el proyecto del POT deberá contener el documento técnico de soporte, que comprende (i) los componentes general, urbano y rural, (ii) los programas y proyectos, (iii) los Instrumentos de gestión y financiación, (iv) el programa de ejecución y la (v) la cartografía.

²² En los POT se incluyen acciones políticas que inciden en las necesidades y aspiraciones de los diferentes actores sociales, por ello, en su formulación discusión y ejecución, la administración debe garantizar la participación democrática ciudadana para la concertación de los intereses sociales, económicos y urbanísticos.

²³ La Constitución Política, artículo 311, otorga al municipio la competencia para ordenar el desarrollo de su territorio.

²⁴ La Ley orgánica de ordenamiento territorial, Ley 1454 de 2011, artículo 29, y la Ley 388 de 1997, artículos 1 y 9, otorgan competencia a los municipios para promover el ordenamiento del territorio. Así mismo les confiere la facultad para reglamentar los usos del suelo.

²⁵ A través de la adopción del POT, los Consejos municipales ejercen la potestad para reglamentar los usos del suelo, conferida expresamente por la Constitución Política, en artículo 313, numeral 7.

²⁶ La ley 388 de 1997, artículo 3, otorga a la actividad de ordenamiento territorial el carácter de función pública comprometida con el cumplimiento de fines de interés general.

²⁷ Ley 388 de 1997, artículo 24.

²⁸ Conforme dispone la Ley 388 de 1997, artículo 25, radica en los Consejos municipales o distritales la competencia para la adopción del POT mediante acuerdo.

²⁹ Según la Ley 1437, artículo 65, los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios mientras no hayan sido publicados en el Diario Oficial o en las gacetas territoriales, según el caso.

³⁰ BERROCAL GUERRERO, Luis. *Manual del Acto Administrativo*. Librería Ediciones del Profesional Ltda. Séptima edición, Bogotá, 2016, p. 144. ISBN 978-958-707-274-7.

Un acto es de contenido general cuando sus supuestos normativos obligan de manera abstracta e impersonal a todos los administrados que se encuentran cobijados por las mismas circunstancias de hecho que regula el acto.³¹

A partir de estos elementos se infiere que el POT es un acto administrativo de contenido colectivo; además de crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas abstractas e impersonales, tiene la vocación de afectar los siguientes intereses difusos y derechos de la colectividad:³² el derecho constitucional de la vivienda y los servicios públicos domiciliarios, goce de ambiente sano, espacio público, seguridad y salubridad públicas, acceso a servicios públicos, y los usos del suelo público y privado en desarrollo de las actividades sociales, culturales, comerciales, de recreación, entretenimiento, etc.

En síntesis, el POT se constituye en manifestación normativa positiva porque: (i) desarrolla y complementa los mandatos que fija la ley (ii) goza de plena validez al expedirse después de agotarse un procedimiento legal y democrático que culmina con la aprobación del ente territorial autorizado para ello (iii) su eficacia surte efectos *erga omnes*, se extiende a todos los habitantes de determinado territorio (iv) sus disposiciones traducidas en imperativos de conducta generan derechos y deberes que vinculan a los asociados y a la administración pública,³³ y, (v) el incumplimiento de sus disposiciones genera consecuencias jurídicas traducidas eventualmente en sanciones urbanísticas.³⁴

La jurisprudencia del Consejo de Estado determina el carácter normativo del POT a partir de su contenido:

“[...] la norma cuyo cumplimiento se reclama adopta el Plan Básico de Ordenamiento Territorial del Municipio de Las Tebaida 2000- 2009, [...] Nótese que esa norma consagra parámetros generales para definir el uso del suelo en el municipio de La Tebaida, [...] Por ello, el contenido del Plan de Ordenamiento Territorial será amplio y general, en tanto que solamente puede concretarse mediante la adopción de medidas y políticas administrativas y gubernamentales a corto, largo y mediano plazo [...]”³⁵

Lo expuesto permite concluir que el POT es un acto administrativo de carácter general. Sus disposiciones concretan el mandato que de manera general y abstracta fija la Ley, al determinar las reglas a seguir por los actores sociales y la administración pública en materia de planificación territorial y urbanística.

³¹ C.E., sección quinta, sentencia 2013-00017 de 28 de agosto de 2013, M.P. Alberto Yepes Barreiro.

³² SANTOFIMIO GAMBOA, J. *Compendio de Derecho Administrativo*, Universidad Externado de Colombia, 2017, p. 554. ISBN 978-958-772-795-I.

³³ GALIANO MARITAN, G. y PÉREZ RUIZ, María. *LA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y URBANISMO*. Dialnet. Derecho y Cambio Social. ISSN: 2224-4131. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5493790>.

³⁴ Conforme la Ley 388 de 1997, artículo 104 y subsiguientes, las infracciones urbanísticas darán lugar a la imposición de sanciones urbanísticas a los responsables, incluyendo la demolición de las obras, suspensión y sellamiento, la suspensión de servicios públicos domiciliarios, etc.

³⁵ C.E., sección quinta, sentencia 2003-0626 de 30 octubre de 2003, M.P. Darío Quiñones Pinilla.

1. Control objetivo de legalidad.

Una vez definida la naturaleza jurídica del POT como categoría de acto administrativo de contenido general, resulta pertinente indicar que el mecanismo procedente para ejercer su control jurisdiccional, es el de nulidad previsto en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).³⁶ En efecto, considerando que el POT se compone de normas aplicables al espacio público, infraestructuras de transporte y de servicios públicos, y en general de equipamientos colectivos, se trata de un acto eminentemente general y abstracto que en principio no afecta situaciones jurídicas de carácter particular; por tanto, el medio de control pertinente para analizar su legalidad, es el de nulidad.³⁷

La finalidad del ejercicio del medio de control de nulidad frente al POT desde el punto de vista territorial y urbanístico, además de la restauración de la legalidad abstracta y la tutela del orden jurídico,³⁸ persigue el cumplimiento de los fines inherentes a la función de ordenamiento territorial: el crecimiento planificado del territorio que tenga por objeto el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, acceso a servicios públicos, el desarrollo socioeconómico en armonía con la preservación del patrimonio medioambiental y cultural, y especialmente, que la ciudad posibilite la satisfacción de las necesidades de movilidad, sociales, laborales, educativas, ecológicas y económicas de la colectividad; es decir, que el POT se adecue a la estructuración de un modelo de ciudad funcional.³⁹

Son diversas las conductas desplegadas por la administración pública en el procedimiento de formación y adopción del POT, que por acción u omisión configuran causales para su anulación.⁴⁰ Cualquier persona podrá solicitar la nulidad total o parcial de sus disposiciones cuando acuse la existencia de vicios que afecten su validez, o cuando considere que fue expedido sin el agotamiento de los requisitos formales y materiales que se exigen para su formulación y aprobación.

Al realizar el examen de legalidad de los diferentes elementos requeridos para la adopción del POT, referentes a las exigencias para su formulación, el agotamiento de instancias de concertación institucional y participación democrática ciudadana, el órgano competente para su aprobación, etc, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha establecido los siguientes defectos sustanciales que acarrearán su nulidad.

³⁶ “Artículo 137. Nulidad. Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general. (...)”.

³⁷ C.E., sección quinta de descongestión, sentencia 2010-00103 de 12 de julio de 2018, M.P. Alberto Yepes Barreiro.

³⁸ C.E., sección segunda, sentencia 2012-00177 de 21 de septiembre de 2017, C.P. Rafael F. Suárez Vargas.

³⁹ El modelo de ciudad funcional promovido por el IV Congreso Internacional de Arquitectura Moderna CIAM, se sustenta con base en las funciones esenciales que deben regir la ciudad: habitar, trabajar, divertirse y la circulación como elemento conector, pasan a ser determinantes para la forma de la ciudad moderna. DI BIAGI, Paola. *Los CIAM de camino a Atenas: espacio habitable y ciudad funcional*. En: *El Gaceta y su tempo. Política, cultura y arquitectura en los treinta años. V Congreso Docomomo Ibérico*. Barcelona: Fundación Docomomo Ibérico. 2006. p. 135-148. ISBN 9788461108244. Disponible en: <https://docplayer.es/9778527-Los-ciam-de-camino-a-atenas-espacio-habitable-y-ciudad-funcional.html>.

⁴⁰ Según lo dispuesto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, artículo 137, el medio de control de nulidad procederá cuando los actos administrativos “hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.”

Respecto de la competencia como presupuesto de validez⁴¹ del acto que adopta el POT, esta radica exclusivamente en los Concejos Municipales o Distritales. Excepcionalmente se atribuye a los Alcaldes cuando los Concejos omiten aprobarlo en el término previsto por la Ley.⁴² Frente al defecto de falta de competencia podrá pedirse la nulidad del POT cuando se verifique que fue aprobado por la primera autoridad municipal sin facultades para el efecto. Al respecto, señala la jurisprudencia:

“[...] como quiera que el asunto de que trata el acto parcialmente acusado corresponde a una cuestión de orden urbanístico y de ordenamiento territorial, [...] es claro que el Alcalde Municipal de Chía carecía de competencia para expedirlo, pues ésta le corresponde principalmente, por mandato legal, al concejo de dicha municipalidad, por lo cual es clara la violación de lo dispuesto en el artículo 121 de la Constitución Política, conforme al cual ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley.”⁴³

Esta postura aplica para las revisiones o ajustes al POT. Las modificaciones que se le pretendan introducir también se encuentran sujetas al procedimiento previsto para su aprobación.⁴⁴ En ese sentido, la jurisprudencia señaló:

“Forzoso es concluir que el Concejo de Bogotá se pronunció dentro del término legal previsto para el efecto, respecto del Proyecto de Acuerdo 118 de 2013, a través del cual se pretendía la modificación excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Capital, de manera negativa, razón por la que el Alcalde Mayor de Bogotá no podía adoptarlo mediante Decreto, conforme lo hizo, por cuanto carecía de competencia para ello, toda vez que la regulación del uso del suelo, constitucional y legalmente, está asignada a los Concejos Municipales y Distritales.”⁴⁵

En cuanto a las instancias previas a la aprobación del POT, según el artículo 24 de la ley 388 de 1997, el proyecto del plan debe ser el resultado de un procedimiento administrativo que debe agotar las etapas de concertación institucional y participación ciudadana. La importancia de este procedimiento radica en que constituye:

“[...] la etapa previa de diseño participativo e interinstitucional, en cuyo marco se garantiza el diálogo multisectorial de saberes, así como un proceso de ponderación de intereses ambientales, culturales, económicos e institucionales, durante la definición conjunta de las estrategias de planeación y ordenamiento del territorio municipal o distrital que serán sometidas a la aprobación del concejo.”⁴⁶

⁴¹ CASSAGNE, Juan. *EL ACTO ADMINISTRATIVO*. Editorial Temis S.A. Segunda edición, Bogotá, 2013, p. 250-252. ISBN 978-958-35-0948-1.

⁴² Ley 388 de 1997, artículos 25 y 26.

⁴³ C.E., sección primera, sentencia 2007-00345 de 18 de julio de 2012, M.P. Marco Antonio Velilla Moreno (E).

⁴⁴ Ley 388 de 1997, artículo 28, numeral 4.

⁴⁵ C.E., sección primera, auto de 27 de marzo de 2014, exp. 2013-00624, M.P. María Claudia Rojas Lasso.

⁴⁶ C.E., sección primera, sentencia 2008-00313 de 16 de mayo de 2019, C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés.

El Consejo de Estado ha consolidado una línea jurisprudencial uniforme, al ratificar que estas etapas constituyen presupuesto sustancial para la formación y aprobación del POT. Según la jurisprudencia la omisión de estas instancias se traduce en una irregularidad insaneable que acarrea la nulidad del acto.⁴⁷

“[...] la norma prevé la sucesión de unas actuaciones que deben cumplirse, como lo son la concertación, la consulta y la aprobación, en el que intervienen o confluyen voluntades no solo políticas y ciudadanas, sino administrativas y ambientales, [...] se trata del cumplimiento de una formalidad sustancial exigida para la producción del mismo, es decir, una observancia de las formalidades, la cual implica el sometimiento al ordenamiento jurídico por parte de la administración, por lo que, su ausencia afecta la validez del acto acusado.” [...] “Por tanto, no se trata de un presupuesto «no sustancial» como lo pretende hacer valer el apelante, sino que, efectivamente, es un requisito previsto en la norma para la formación del mismo, como una exigencia fundamental que permite cumplir con la finalidad del instrumento (artículos 5° y 9° de la Ley 388 de 1997), la cual no puede ser convalidada ni siquiera con la actuación posterior que así lo pretenda sanear. [...] En consecuencia, se confirmará la sentencia apelada, que declaró la nulidad del Acuerdo 013 del 6 de septiembre de 2006, expedido por el Concejo Municipal de La Ceja del Tambo «Por medio del cual se revisa y ajusta el Acuerdo 031 de 2000, Plan Básico de Ordenamiento Territorial», [...]”⁴⁸

Sin embargo, la jurisprudencia del tribunal enseña que son susceptibles de control de legalidad los actos expedidos durante el trámite de las instancias, solo si, hacen imposible la continuación de la actuación:

“ [...] la etapa de concertación ante las autoridades ambientales, si bien hace parte de una de instancia previa establecida con miras a garantizar un enfoque participativo e interinstitucional en la toma de dediciones, lo cierto es que no crea, modifica o extingue el modelo de ordenamiento del territorio, [...] Lo anterior, impone a la Sala concluir que el acto administrativo emitido en los términos de los artículos 25 o 26 de Ley 388 de 1997, es susceptible de control de legalidad por parte de esta jurisdicción, mientras que el examen judicial de los actos proferidos durante el trámite de dicha actuación administrativa dependerá si la decisión adoptada en dichos actos hace imposible la continuación de esa actuación [...]”.⁴⁹

En consecuencia, se advierte que los actos administrativos que aprueban la concertación institucional y la participación ciudadana no son susceptibles de control judicial. En reciente providencia, se pronunció el Consejo de Estado, así:

“[...] la Sala considera que los actos administrativos expedidos por las Corporaciones Autónomas Regionales, mediante los cuales se declaran concertados los aspectos ambientales de los proyectos de los Planes de Ordenamiento Territorial durante el trámite previo a la aprobación, no constituyen actos administrativos definitivos y, por el contrario,

⁴⁷ Consúltense las sentencias del C.E., sección primera, sentencia 2004-01980 de 25 de noviembre de 2019, C.P. Hernando S. Sánchez; y, sección quinta, sentencia 2010-00638 de 14 de junio de 2018, C.P. Rocío Araújo Oñate.

⁴⁸ CE, sección quinta, sentencia 2008-00254 de 2 de marzo de 2018, M.P. Carlos E. Moreno Rubio.

⁴⁹ C.E., sección primera, sentencia 2010-01962 de 18 de julio de 2019, C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés.

estos corresponden a actos de trámite, por cuanto solo impulsan y sirven de instrumento para la formación del Plan de Ordenamiento Territorial (acto administrativo definitivo). [...] Esta Sala considera que el acto administrativo acusado corresponde a un acto administrativo de trámite y, por tal motivo, al no ser susceptible de control judicial ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, se configuró la causal de rechazo de la demanda que establece el artículo 169 de la Ley 1437, [...]”⁵⁰

En la etapa de concertación institucional el proyecto del POT debe ser sometido a consideración de: (i) la Corporación Autónoma Regional (CAR) en lo concerniente a materias exclusivamente ambientales, o el Ministerio de Medio Ambiente, quien resuelve en segunda instancia los puntos en desacuerdo entre la CAR y el municipio, (ii) la Junta Metropolitana tratándose de planes de ordenamiento de municipios que conformen áreas metropolitanas, en asuntos de su competencia, y, (iii) el Consejo Territorial de Planeación, instancia que deberá rendir concepto con las respectivas recomendaciones. En concreto, señala la jurisprudencia:

“[...] La concertación interinstitucional, entendida como un acuerdo entre dos o más entidades sobre un asunto y del otro, la consulta ciudadana, concebida como una invitación realizada a los particulares para participar en la toma de decisiones del gobierno, resultan, entonces, etapas obligatorias antes de la adopción del POT [...]”⁵¹

En el trámite de la instancia de concertación, la formulación del proyecto del POT debe someterse a consideración del Consejo Territorial de Planeación.⁵² Así mismo, “la revisión por parte de las Áreas Metropolitanas tiene como finalidad que no se violen las normas y directrices de planeación que los municipios y distritos han fijado, para luego ser sometido ante el Consejo Territorial de Planeación para su concepto”.⁵³

El trámite de concertación ante las autoridades ambientales tiene por objeto garantizar la protección del medio ambiente. Su intervención determina la reglamentación del uso del suelo para que las disposiciones que conforman el proyecto del POT se ajusten a las normas que rigen las áreas que hacen parte de reservas forestales, parques naturales, distritos de manejo integrado o de conservación de suelos, etc.⁵⁴ La jurisprudencia del Consejo de Estado señala que esta etapa no puede omitirse, bajo el siguiente argumento:

“[...] el trámite de concertación del plan de ordenamiento territorial con la CAR y la resolución de las diferencias que puedan presentarse con la misma, no constituye un asunto meramente formal que deba adelantarse antes la adopción de aquél, en atención a que dicha etapa como antes se indicó, pretende de manera preventiva la garantía del medio ambiente, lo cual a su vez redundada en la protección de la comunidad a la que está dirigido dicho plan. [...] Bajo ese entendimiento, la exigencia de someter los asuntos que no son objeto de concertación entre el municipio y la CAR al Ministerio de Ambiente, en aras de que sean resueltos por éste como organismo rector en la materia, antes de que se adopte o ajuste el plan de ordenamiento territorial, no constituye una mera formalidad, sino una etapa

⁵⁰ C.E., sección primera, sentencia 2017-00052 de 12 de marzo de 2020, C.P. Hernando Sánchez Sánchez.

⁵¹ C.E., sección primera, auto de 6 de septiembre de 2018, exp. 2017-00048, C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés.

⁵² C.E., sección primera, sentencia 2005-00546 de 24 de mayo de 2012, C.P. María Elizabeth García Gonzalez.

⁵³ C.E., sección primera, sentencia 2010-01962 de 18 de julio de 2019, C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés.

⁵⁴ C.E., sección primera, sentencia 2012-00073 de 12 de julio de 2018, C.P. Oswaldo Giraldo López.

significativa que debe surtir y no puede omitirse bajo el argumento de la necesidad de poner en marcha las modificaciones pretendidas con fines constitucionalmente válidos.”⁵⁵

Adicionalmente, la concertación institucional⁵⁶ también debe observarse en desarrollo de actuaciones y decisiones adoptadas por la administración que puedan eventualmente afectar los intereses de cualquier entidad pública:

“[...] echa de menos la Sala, la concertación interinstitucional con la Policía Nacional, entidad que afectada con el Plan de Ordenamiento Territorial (Acuerdo 287 de 2015), más aún, cuando el numeral 15 del artículo 8º de la misma Ley 388 de 1997, así lo dispone [...] se advierte la directa vulneración de los artículos 8º, 24 y 25 de la Ley 388 de 1997, en tanto que, como quedó demostrado, la Policía Nacional no tuvo la oportunidad de participar de las discusiones previas a la adopción del mencionado Plan de Ordenamiento Territorial, dado que no hubo concertación con dicha entidad con la adopción de las decisiones que la afectaban.”⁵⁷

En la etapa de participación ciudadana, la administración deberá (i) establecer los mecanismos para garantizar la participación ciudadana en el desarrollo de las etapas de diagnóstico y formulación del POT⁵⁸ (ii) implementar mecanismos de difusión y publicación del proyecto del POT que garanticen su conocimiento masivo⁵⁹ (iii) solicitar opiniones y evaluar las observaciones formuladas por los diversos actores sociales, y realizar convocatorias públicas para la discusión del plan con las juntas administradoras locales y demás interesados,⁶⁰ y, (iv) activar los mecanismos de participación comunal previstos en el artículo 22 de la ley 388 de 1997.⁶¹

El principio de participación democrática no solo tiene aplicación en el trámite de la instancia de participación ciudadana. La ley exige que en ejercicio de las diferentes actividades que conforman la acción urbanística, las administraciones municipales fomenten la participación ciudadana, de organizaciones y gremios, para la concertación de los diversos intereses económicos y sociales relacionados con el ordenamiento del territorio.⁶²

La jurisprudencia ratifica la trascendencia de la participación ciudadana, al precisar que su inobservancia conlleva la nulidad del acto:

⁵⁵ C.E., sección quinta, sentencia 2010-00638 de 14 de junio de 2018, C.P.: Rocío Araújo Oñate.

⁵⁶ La Ley 388 de 1997, artículo 8, numeral 15, exige la concertación previa para la identificación y localización de los suelos para la infraestructura militar y policial.

⁵⁷ C.E., sección primera, auto de 6 de septiembre de 2018, exp. 2017-00148, C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés.

⁵⁸ Ley 388 de 1997, artículo 24, parágrafo único. En concordancia, Decreto 1077 de 2015, artículo 2.2.2.1.2.1.1., parágrafo 2º.

⁵⁹ El Decreto 1077 de 2015, artículo 2.2.2.1.2.2.2, parágrafo 3º, dispone que “La documentación que conforma el Plan de Ordenamiento Territorial POT se deberá divulgar a través de la página web que determine la oficina de planeación municipal o distrital a efectos de garantizar la consulta y participación ciudadana. En todo caso esta información deberá estar disponible en medio físico para consulta ciudadana en la oficina de planeación. (...)”

⁶⁰ Ley 388 de 1997, artículo 24, numeral 4.

⁶¹ La ley 388 de 1997, artículo 22, establece la participación comunal en el curso de la formulación, concertación, adopción y revisión del POT, inclusive, para ejercer acciones de veeduría ciudadana que garanticen su cumplimiento.

⁶² Ley 388 de 1997, artículo 4.

“[...] Es importante recordar que el derecho de participación democrática se erige como un instrumento para que la ciudadanía se exprese e intervenga en las decisiones que atañen y afectan a todos, con la correlativa responsabilidad de los ciudadanos en la definición del destino colectivo.” [...] En ese contexto, se arriba a la conclusión de que el procedimiento de socialización a los gremios de la economía y a la comunidad en general para efectos de realizar los ajustes y modificaciones excepcionales al PBOT, constituye un requisito de inexorable cumplimiento para la adopción de la decisión en tal sentido, de tal suerte que su inobservancia presupone una irregularidad insaneable en el proceso de formación del acto administrativo que lo vicia de ilegalidad.”⁶³

Otra manifestación del principio de participación democrática, es la contenida en la Ley 507 de 1999, artículo 2. La ley exige que durante el trámite de aprobación del POT en el seno del Concejo distrital o municipal, se lleve a cabo la convocatoria y realización de un cabildo abierto:

“Ahora bien, el artículo 2º de la Ley 507 de 1999, [p]or la cual se modifica la Ley 388 1997, prescribe que, de conformidad con lo establecido en el artículo 81 de la Ley 134 de 1994, los concejos municipales o distritales celebrarán obligatoriamente un cabildo abierto previo para el estudio y análisis de los planes de ordenamiento territorial, sin perjuicio de los demás instrumentos de participación contemplados en la ley. [...] en materia de adopción, revisión o modificación del plan básico de ordenamiento territorial el cabildo abierto es un mecanismo de participación ciudadana que materializa el principio de democracia participativa [...] la Sala advierte que para la adopción y revisión de los planes de ordenamiento territorial resulta imperativa la convocatoria y realización de un cabildo abierto durante el trámite de aprobación que se surte en el concejo distrital o municipal, sin perjuicio de los demás instrumentos de participación ciudadana, de tal forma que la omisión de ese deber conlleva a la nulidad del respectivo acuerdo.”⁶⁴

Por otra parte, la ausencia de estudios técnicos para la adopción, revisión, o modificación excepcional de los contenidos del POT,⁶⁵ constituye un defecto sustancial que conlleva la nulidad del acto:

“[...] tampoco se evidencia que el Alcalde Distrital al momento de presentar el proyecto de modificación al POT, haya estado acorde con la norma (numeral 1 del artículo 15 de la Ley 388 de 1997), en lo tocante a los motivos y los estudios técnicos debidamente sustentados, tal como lo dispone el artículo 24 de la Ley 388 de 1997, [...] Al respecto el Tribunal observó que dentro del expediente no reposa ningún documento técnico que soporte o sustente la viabilidad de la modificación excepcional del POT, propuesto por el Alcalde Distrital, por lo tanto, al no cumplirse con este presupuesto, se soporta aún más la necesidad de declarar la nulidad del Acuerdo núm. 033 del 03 de octubre de 2007, por ser contrario a lo dispuesto en el ordenamiento legal.”⁶⁶

⁶³ C.E., sección quinta, sentencia 2012-00388 de 5 de abril de 2018, C.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.

⁶⁴ C.E., sección primera, sentencia 2010-00336 de 19 de septiembre de 2019, C.P. Roberto A. Serrato Valdés.

⁶⁵ Ley 388 de 1997, artículo 15, numeral 1. Decreto 1077 de 2015, artículos 2.2.2.1.2.2.1., 2.2.2.1.2.3.1 y subsiguientes, relaciona los documentos técnicos exigidos para la formulación, revisión y modificación del POT.

⁶⁶ C.E. sección primera, sentencia 2008-00384 de octubre 18 de 2019, C.P. Nubia Margoth Peña Garzón.

De allí que, el documento técnico de soporte que contenga la memoria justificativa⁶⁷ resulte indispensable para sustentar los motivos que determinan la modificación del POT. A través de la memoria justificativa se sustenta la necesidad, conveniencia, el propósito e impacto del POT frente al modelo de ciudad funcional que se pretende estructurar a corto, mediano y largo plazo.⁶⁸

Por consiguiente, la ausencia del documento, o un estudio técnico mal diseñado, que por ejemplo, no ofrezca soluciones a los problemas de planificación territorial, y en general, que no indique con claridad y suficiencia las razones que justifiquen la modificación del POT, configuran el vicio de falta de motivación o indebida motivación del acto ante la carencia de condiciones de hecho y de derecho.⁶⁹ Estos defectos del POT son susceptibles de control judicial puesto que constituyen irregularidad sustancial que genera la nulidad del acto:

“Paralelamente al defecto consistente en la “falsa motivación”, hay otro vicio invalidante que es el de la “falta de motivación”, cuya ocurrencia se subsume en el vicio de “expedición irregular” [...] Dicho defecto se configura cuando el acto carece por completo de fundamentos de hecho y/o de derecho, o cuando la motivación incorporada en el acto administrativo es tan precaria e insuficiente que no puede tenerse el acto como motivado. [...] Para la Sala resulta evidente que, [...] la debida y suficiente motivación de este acto es un requisito sustancial cuya ausencia genera la expedición irregular del acto por motivación insuficiente, [...]”⁷⁰

Los motivos que determinan la adopción del POT deben orientarse al cumplimiento de las finalidades que le son inherentes, previstas en el artículo 3° de la ley 388 de 1997, esto es, un ordenamiento territorial que propenda por el acceso a bienes y servicios públicos, por la efectividad de los derechos fundamentales, por la utilización racional del suelo en procura del bien común, por el mejoramiento de la calidad de vida, por la satisfacción de las necesidades de la comunidad, etc. Si las disposiciones del POT persiguen un fin espurio,⁷¹ o motivado por razones de interés personal o administrativo⁷² contrarias a los intereses públicos o a la finalidad prevista en el ordenamiento jurídico, adolece del vicio de desviación de poder. Verificada esta circunstancia se podrá pedir la nulidad del POT, pues, si bien fue expedido por órgano o autoridad competente y con las formalidades debidas, en realidad no pretende obtener el fin que la ley persigue, sino otro distinto, abiertamente arbitrario e ilegítimo.⁷³

⁶⁷ Decreto 1077 de 2015, artículo 2.2.2.1.2.3.2., numeral 3°.

⁶⁸ Según Portella Pons, la memoria justificativa además de ser el documento esencial en el que se argumentan las razones para dar una determinada configuración en la ordenación de un territorio, sirve como referencia para el control de la discrecionalidad de la administración en el diseño y la ejecución del planeamiento urbanístico. Por esta razón, su inexistencia, insuficiencia o defectuosidad han dado lugar a la anulación de los instrumentos de planeación al carecer de la motivación de las decisiones discrecionales como garantía de la arbitrariedad de la administración. PORTELLA PONS, M. *LA MEMORIA JUSTIFICATIVA EN EL CONTROL JUDICIAL DE LA DISCRECIONALIDAD ADMINISTRATIVA DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO*. Revista catalana de dret públic # 53. Diciembre de 2016. p. 135-162. ISSN: 1885-8252. Disponible en: <http://revistes.eapc.gencat.cat/index.php/rcdp/article/view/10.2436-rcdp.i53.2016.2820>.

⁶⁹ C.E. sección segunda, sentencia 2013-00230 de febrero 07 de 2019, C.P. Gabriel Valbuena Hernández.

⁷⁰ C.E. sección primera, sentencia 2016-00019 de marzo 23 de 2017, C.P. Gabriel Valbuena Hernández.

⁷¹ C.E. sección primera, sentencia 1998-00645 de junio 7 de 2012, C.P. Marco Antonio Velilla Moreno.

⁷² SANTOFIMIO GAMBOA, J. *TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, ACTO ADMINISTRATIVO*, Universidad Externado de Colombia, 2003. Tomo II. p. 411-412. ISBN 958-616-705-4.

⁷³ C.E. sección segunda, subsección A, sentencia 2008-00942 de febrero 22 de 2018, C.P. Rafael F. Suarez Vargas.

La pretensión de nulidad del POT procederá cuando se advierta la existencia de vicios sustanciales, invocando las causales enunciadas en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, esto es, cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.

El Juez de lo contencioso administrativo cuenta con amplias facultades para decretar oficiosamente⁷⁴ o a petición de parte, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia.⁷⁵ Las medidas podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión.⁷⁶ Así, podrá ordenar la suspensión provisional de los efectos de las disposiciones del POT,⁷⁷ u ordenar la inaplicación total o parcial de sus disposiciones con efectos interpartes,⁷⁸ o interpretarlo de forma condicionada.⁷⁹ Y por supuesto, podrá declarar la nulidad total o parcial del POT, en cuyo caso la sentencia producirá efectos de cosa juzgada *erga omnes*.⁸⁰

2. Control subjetivo de legalidad.

Por regla general, la aplicación del POT incide sobre los derechos o intereses que involucran a la colectividad, sin embargo, sus disposiciones pueden afectar derechos subjetivos amparados en normas jurídicas. Ello obedece a que las normas que disciplinan el uso del suelo inciden en el desarrollo de actividades comerciales, sociales y culturales de los habitantes del territorio,⁸¹ y en consecuencia, pueden eventualmente afectar el ejercicio de ciertos derechos particulares, como el de propiedad, el trabajo, la libertad de empresa, etc.⁸²

Bajo esta lógica el POT se ubica en la categoría de acto administrativo de contenido mixto, definido por la jurisprudencia como aquel que pese a revestir el carácter de generalidad y abstracción, genera la afectación de derechos e intereses particulares.⁸³ Este tipo de actos es susceptible de control mediante demanda de simple nulidad cuando se pretenda únicamente la desaparición de los efectos jurídicos del acto sin que ello implique el resarcimiento de un derecho particular, o a través del mecanismo de nulidad y restablecimiento, cuando además de la restauración de la legalidad se pretenda el restablecimiento del derecho subjetivo.⁸⁴

⁷⁴ C.E. sala especial de decisión, sentencia 2020-02253 de septiembre 04 de 2020, C.P. William Hernández Gómez.

⁷⁵ Ley 1437 de 2011, artículo 229.

⁷⁶ Ley 1437 de 2011, artículo 230.

⁷⁷ C.E., sección primera, auto de 6 de septiembre de 2018, exp. 2017-00148, C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés.

⁷⁸ Ley 1437 de 2011, artículo 148. Control por vía de excepción. En los procesos que se adelanten ante la jurisdicción de lo contencioso Administrativo, el juez podrá, de oficio o a petición de parte, inaplicar con efectos interpartes los actos administrativos cuando vulneren la Constitución Política o la ley. La decisión consistente en inaplicar un acto administrativo sólo producirá efectos en relación con el proceso dentro del cual se adopte.

⁷⁹ C.E., sección tercera, sentencia 1998-05354 de 2 de mayo de 2007, C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

⁸⁰ Ley 1437 de 2011, artículo 189.

⁸¹ Corte Constitucional, sentencia C-145 de 2015, M.P. Martha Victoria Sánchez Méndez.

⁸² Corte Constitucional, sentencia C-192 de 2016, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

⁸³ C.E., sección cuarta, sentencia 2002-02317 de febrero 28 de 2013, C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia.

⁸⁴ C.E., sección quinta, sentencia 2012-00176 de junio 21 de 2018, C.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.

Al margen de que el POT se ubique en la categoría de acto general o mixto, a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho podrá demandarse su legalidad y el restablecimiento del derecho, siempre que se crea que con su expedición se lesionó un interés particular.⁸⁵ Cuando se ejerza este mecanismo de control solo serán enjuiciables aquellas disposiciones del POT que afecten directa y específicamente los derechos particulares invocados, sin perjuicio de las demás situaciones jurídicas cobijadas por el acto.⁸⁶

Para la procedencia de este mecanismo de control judicial contra el POT, la ley exige las siguientes condiciones: (i) que de su aplicación directa se deduzca la lesión de un derecho subjetivo, y (ii) que no haya operado la caducidad.⁸⁷ De acuerdo con la jurisprudencia, se aplicará la regla prevista en el inciso segundo del artículo 138 del CPACA, la cual expresa que la demanda deberá presentarse dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la publicación del acto general,⁸⁸ salvo que exista un acto particular que lo ejecute o le dé cumplimiento, caso en el cual, el término de caducidad se contará a partir de su notificación.⁸⁹

Para concretar sus efectos en los derechos subjetivos, el POT requiere de decisiones administrativas contenidas en actos de naturaleza particular expedidos por las autoridades en ejercicio de la acción urbanística.⁹⁰ Esta variedad de actos propicia que en la práctica el ejercicio del control judicial pueda ser confuso; incluso, puede conllevar la expedición de providencias inhibitorias porque suele demandarse solo el acto particular sin que se cuestione la legalidad del POT, a pesar de que exista entre estos conexidad o unidad inescindible de materia.⁹¹ Esta práctica puede acarrear en consecuencia decisiones judiciales desfavorables, puesto que, al no demandarse la legalidad del POT, el Juez no podría pronunciarse al respecto, quedando vigente aquellas disposiciones que afectan el derecho particular, haciendo jurídicamente imposible restablecerlo.

Cuando se verifica que la lesión del derecho subjetivo proviene del acto particular que desarrolle las disposiciones del POT o concrete su aplicación, deberá demandarse tanto el acto general como el particular.⁹² Así lo ha planteado la jurisprudencia:

“[S]i existe un acto particular que desarrolle el general, se podrá impugnar el general a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, siempre que la demanda se haya interpuesto dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la notificación de los actos particulares que desarrollen o den cumplimiento al acto general. [...] En lo que hace al primer criterio o derrotero establecido jurisprudencialmente para que proceda la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra un acto administrativo general, advierte el Despacho que se cumple en el caso sub examine, dado que la Resolución [...] pueden eventualmente lesionar un derecho subjetivo de la

⁸⁵ C.E., sección quinta de descongestión, sentencia 2010-00103 de 12 de julio de 2018, M.P. Alberto Yepes Barreiro.

⁸⁶ C.E., sección primera, sentencia 2003-00103 de 14 de abril de 2016, M.P. Guillermo Vargas Ayala.

⁸⁷ Conforme la Ley 1437 de 2011, artículo 138, inciso segundo “podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación.”

⁸⁸ C.E., sección primera, sentencia 2015-00470 de agosto 29 de 2019, C.P. Oswaldo Giraldo López.

⁸⁹ C.E., sección primera, sentencia 2017-00124 de noviembre 29 de 2018, C.P. Oswaldo Giraldo López.

⁹⁰ C.E., sección cuarta, sentencia 2012-00379 de julio 25 de 2019, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

⁹¹ C.E., sección primera, sentencia 2010-00265 de noviembre 12 de 2015, C.P. María Claudia Rojas Lasso.

⁹² C.E., sección primera, auto de febrero 28 de 2019, exp. 2013-00072, C.P. Oswaldo Giraldo López.

actora amparado por el ordenamiento jurídico. [...] De otra parte, existen con absoluta claridad actos particulares y concretos que, aplicando las atribuciones conferidas por los actos generales, abrieron investigación contra la sociedad ABC Sevillana Centro de Reconocimiento de Conductores S.A.S y la sancionaron [...] Bajo las anteriores premisas es forzoso concluir que la acción procedente es la de nulidad y restablecimiento del derecho, en la forma adoptada por el inciso final del artículo 138 de la Ley 1437 de 2011, pues confluyen los requerimientos para que ello proceda, de conformidad con la teoría de móviles y finalidades antes expuesta, habida cuenta de que resulta evidente que el motivo para demandar estos actos generales no está en la tutela o protección del interés general, sino que deriva de un interés particular, esto es, que los actos particulares que lo sancionan pierdan su fundamento legal.”⁹³

Podrá pretenderse la nulidad del POT cuando se advierta la existencia de defectos sustanciales, invocando las mismas causales establecidas para la simple nulidad. El ejercicio del medio de control persigue la restauración del orden jurídico afectado con el consecuente restablecimiento del derecho particular; además, podrá pretenderse la reparación del daño ocasionado eventualmente con la aplicación de POT.

Se advierte que en desarrollo de esta investigación no se encontraron referencias jurisprudenciales donde los jueces ordenaran el restablecimiento de derechos lesionados directamente por el POT. Sin embargo, se ofrecen hipótesis de restablecimiento de derechos, cuyos presupuestos facticos y jurídicos resultan aplicables al demandarse el POT, siempre que, sus disposiciones afecten directamente los derechos particulares invocados. En este sentido, podría por ejemplo, pretenderse a título de restablecimiento:

- (i) El restablecimiento del derecho de propiedad afectado por la declaratoria de utilidad pública de un bien dispuesta por el POT.
- (ii) El restablecimiento del derecho de propiedad como consecuencia del cambio del uso del suelo que implique la afectación sobre un predio particular.
- (iii) El restablecimiento del derecho, cuando a través del POT se proyecta la construcción de una vía de carácter público que afecta un bien inmueble de propiedad privada.

En conclusión, resulta procedente acumular pretensiones de nulidad y restablecimiento del derecho siempre que el POT constituya la fuente directa de violación del derecho subjetivo, y que la demanda se presente dentro del término previsto en la Ley.⁹⁴ Se reitera que, la procedencia del medio de control de nulidad y restablecimiento está condicionada por la trasgresión de un derecho particular, pues, si se trata de un derecho o interés que involucra a la colectividad, abordamos el ámbito de la acción popular, cuyas posibilidades de ejercicio frente al POT serán analizadas a continuación.

⁹³ C.E., sección primera, auto de 14 de marzo de 2019, exp. 2018-00182, de, M.P. Oswaldo Giraldo López.

⁹⁴ Ley 1437 de 2011, artículo 164, numeral 2º, literal d).

III. CONTROL DEL POT PARA ASEGURAR QUE LA CIUDAD SEA UN HECHO COLECTIVO: ACCIÓN POPULAR FRENTE A LA VULNERACIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS.

En líneas anteriores se ratificó que el ordenamiento territorial se estructura con base en derechos e intereses colectivos orientados a la satisfacción del interés general. De allí que, el goce de estos derechos e intereses dependa en gran medida del desarrollo de una ciudad que reúna las condiciones mínimas para la satisfacción de las necesidades básicas de sus habitantes. Ello justifica que los derechos colectivos relacionados con la actividad urbanística sean sujetos de protección en sede popular, dada su naturaleza de hecho colectivo que condiciona la vida y el quehacer de los habitantes y trasciende sobre los derechos individuales.⁹⁵

El ordenamiento jurídico ha dispuesto como mecanismo judicial para la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos, a la acción popular prevista en el artículo 88 de la Constitución Política, y desarrollada en la ley 472 de 1998. La acción popular procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas que conlleve la amenaza o violación de los derechos colectivos.⁹⁶

Por disposición legal, la acción popular no procede para el control de legalidad de los actos administrativos,⁹⁷ sin embargo, cuando la conducta vulnerante sea un acto administrativo, si bien el juez popular no está facultado para anularlo, si puede adoptar las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración.⁹⁸ En reciente sentencia el Consejo de Estado unificó el criterio interpretativo, así:

“En las acciones populares el juez no tiene la facultad de anular los actos administrativos, pero sí podrá adoptar las medidas materiales que salvaguarden el derecho o interés colectivo afectado con el acto administrativo que sea la causa de la amenaza, vulneración o el agravio de derechos e intereses colectivos; para el efecto, tendrá múltiples alternativas al momento de proferir órdenes de hacer o no hacer que considere pertinentes, de conformidad con el caso concreto.”⁹⁹

La jurisprudencia ha reiterado que los supuestos sustanciales para la procedencia de la acción popular son: i) una acción u omisión de la parte demandada; ii) un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos, y iii) la relación o nexo de causalidad entre la acción u omisión y la afectación de los derechos e intereses colectivos.¹⁰⁰

⁹⁵ Al respecto, el Consejo de Estado señaló: “Sin lugar a dudas el respeto de las normas atinentes al derecho urbanístico, es pasible de protección en sede popular, no sólo porque así se desprende expresamente del literal m) del artículo 4º de la ley 472, sino por la misma naturaleza del urbanismo. En efecto, el urbanismo es un hecho colectivo que condiciona la vida digna de todos los habitantes -actuales y futuros-, que configura un auténtico derecho a la ciudad de todos los habitantes y que compromete intereses colectivos en relación con el entorno urbano, (...)”. C.E., sentencia 2004-00351(AP) de octubre 16 de 2007, C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

⁹⁶ Ley 472 de 1998, artículo 9.

⁹⁷ Ley 1437 de 2011, artículo 144, inciso segundo.

⁹⁸ C.E., sala plena, sentencia 2006-00190 (AP) de 5 de mayo de 2020, C.P. María Adriana Marín.

⁹⁹ C.E., sala plena, sentencia 2002-02704 (SU) de 13 de febrero de 2018, C.P. William Hernández Gómez.

¹⁰⁰ C.E., sección primera, sentencia 2012-00104(AP) de 1º de noviembre de 2019, C.P. Hernando Sánchez Sánchez.

Teniendo en cuenta que la finalidad de la acción popular procura “que las autoridades ejerzan efectivamente sus competencias si lo que se reprocha son sus omisiones– o que cesen y/o adecúen su conducta –si lo que se cuestiona son sus acciones,”¹⁰¹ el medio de control deberá dirigirse contra la autoridad cuya actuación u omisión sea la causa de la amenaza o vulneración del derecho o interés colectivo.¹⁰²

Acogiendo el criterio jurisprudencial, procede el control popular del POT, siempre que, por la acción u omisión de las autoridades este se constituya en la causa de la amenaza o violación de un derecho o interés colectivo. En este sentido, pueden presentarse las siguientes variables de control judicial:

(i) Demandar las actuaciones de las autoridades que en aplicación del POT amenacen o violen derechos e intereses colectivos. En este caso se podrá pretender la inaplicación total o parcial de las disposiciones del POT con efectos interpartes,¹⁰³ la interpretación de forma condicionada,¹⁰⁴ o la suspensión de sus efectos hasta que cese la conducta vulneradora.¹⁰⁵

(ii) Demandar la omisión de las autoridades cuando en la elaboración o adopción del POT no se incorporen o desarrollen con suficiencia las normas que orientan la protección y prevalencia de los derechos colectivos. En este caso, el ejercicio de la acción pretenderá que se ordene a las autoridades la modificación del POT, para que se adecue a las normas de superior jerarquía que determinan su composición.¹⁰⁶

Se aclara que en el curso de esta investigación no se encontraron referencias jurisprudenciales que abordaran el estudio de todos los supuestos de conducta vulnerantes derivadas del POT. Sin embargo, se ofrecen hipótesis que reúnen presupuestos fácticos y jurídicos que considero son susceptibles de control popular.

Abordaremos a continuación el análisis del alcance del control judicial del POT frente a los derechos e intereses colectivos que guardan relación directa con la función de ordenamiento territorial o la actividad urbanística, agrupados en el artículo 4 de la ley 472 de 1998.

¹⁰¹ C.E., sección tercera, sentencia 2016-00290 (AP) de 3 de julio de 2020, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico.

¹⁰² Ley 472 de 1998, artículos 9 y 14.

¹⁰³ Ley 1437, artículo 148. Control por vía de excepción. En los procesos que se adelanten ante la jurisdicción de lo contencioso Administrativo, el juez podrá, de oficio o a petición de parte, inaplicar con efectos interpartes los actos administrativos cuando vulneren la Constitución Política o la ley. La decisión consistente en inaplicar un acto administrativo sólo producirá efectos en relación con el proceso dentro del cual se adopte.

¹⁰⁴ En ejercicio de los amplios poderes con los que cuenta el Juez popular, estimo procedente la interpretación condicionada del acto administrativo. Al respecto, el Consejo de Estado concluyó que, en vez de retirar del ordenamiento el acto demandado cuando una interpretación del mismo se ajusta a las normas superiores, se puede adoptar una sentencia interpretativa para modular sus efectos; circunstancia que impone mantener en el ordenamiento jurídico el segmento normativo del acto acusado, pero condicionado a que sólo es válida la interpretación que considere el Juez. En consecuencia, se expulsa del ordenamiento cualquier otra interpretación que admita la norma acusada. C.E., sección tercera, sentencia 1998-05354 de 2 de mayo de 2007, C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

¹⁰⁵ C.E., sección tercera, sentencia 2002-02704(SU) de 13 de febrero de 2018, C.P. William Hernández Gómez. En el mismo sentido, C.E., sección tercera, sentencia 2002-00135 de 6 de octubre de 2005, C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

¹⁰⁶ ley 388 de 1997, artículo 10.

1. Derechos colectivos al (i) goce de un ambiente sano, y (ii) el derecho a la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente.

El medio ambiente en sus distintas dimensiones: principio rector, derecho fundamental, deber y norma que vincula el accionar de las autoridades,¹⁰⁷ no puede ser ajeno a la función de ordenamiento territorial cuyo objetivo principal es velar por su protección.¹⁰⁸ El medio ambiente justifica y determina la composición del POT, en razón a que en su elaboración y adopción deben observarse las normas de superior jerarquía¹⁰⁹ relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente y los recursos naturales.¹¹⁰

El medio ambiente constituye una directriz que orienta la ordenación del territorio, comprometiendo a los entes territoriales con su protección y conservación al ejercer la facultad de reglamentación del uso del suelo. Las disposiciones del POT deben sujetarse a las normas que rigen las áreas ecológicas protegidas, que hacen parte de reservas forestales, parques naturales, distritos de manejo integrado o de conservación de suelos, etc.¹¹¹ Los componentes del POT deberán señalar y delimitar las áreas de reserva para la protección del medio ambiente, la conservación de los recursos naturales, paisajísticos, geográficos y ambientales.¹¹² En ejercicio de la acción urbanística las entidades territoriales deberán identificar y caracterizar los ecosistemas de importancia ambiental del municipio, para su protección y manejo adecuados.¹¹³

El POT constituye un instrumento de gestión para alcanzar un modelo económico ambientalmente sostenible.¹¹⁴ En paralelo a la exigencia de protección del medio ambiente, en su formulación y adopción debe tenerse en cuenta el objetivo de desarrollo sostenible.¹¹⁵ El componente general del POT debe contener los objetivos y estrategias para la competitividad económica y el desarrollo social de la ciudad mediante el uso racional de los recursos naturales sin deteriorar el medio ambiente,¹¹⁶ permitiendo su conservación para el aprovechamiento de las futuras generaciones.

¹⁰⁷ La jurisprudencia constitucional concibe por conexidad el carácter fundamental del derecho a un medio ambiente sano, en el que concurren las siguientes dimensiones: (i) es un principio que irradia todo el orden jurídico; (ii) es un derecho constitucional de todos los individuos; (iii) tiene el carácter de servicio público; y (iv) aparece como una prioridad dentro de los fines del Estado. Corte Constitucional. Sentencia T 325 de 2017. M.P. Aquiles Arrieta Gómez.

¹⁰⁸ Ley 388 de 1997, artículo 1°, numeral 3°.

¹⁰⁹ La ley 99 de 1993, artículo 63, dispone: (...) “Principio de Gradación Normativa. En materia normativa las reglas que dicten las entidades territoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables respetarán el carácter superior y la preeminencia jerárquica de las normas dictadas por autoridades y entes de superior jerarquía o de mayor ámbito en la comprensión territorial de sus competencias.” (...).

¹¹⁰ Ley 388 de 1997, artículo 10, numeral 1°.

¹¹¹ C.E., sección primera, sentencia 2012-00073(AP) de 12 de julio de 2018, C.P. Oswaldo Giraldo López.

¹¹² Ley 388 de 1997, artículos 12, 13 y 14.

¹¹³ Ley 388 de 1997, artículo 8, numeral 12.

¹¹⁴ RINCÓN CÓRDOBA, Jorge Iván. *Planes de ordenamiento territorial, propiedad y medio ambiente*. Bogotá : Universidad Externado de Colombia, 2012. pag 107. ISBN 978-958-710-759-3.

¹¹⁵ Ley 388 de 1997, artículo 6.

¹¹⁶ Ley 388 de 1997, artículo 12, numeral 1°.

El control popular del POT procede ante la inobservancia de las normas determinantes ambientales.¹¹⁷ Cuando las autoridades no incorporan en el POT, o no desarrollan con suficiencia aquellas disposiciones orientadas a la protección y preservación ecológica, se configura una amenaza o vulneración al derecho colectivo, porque a través de la función de ordenamiento territorial no se garantiza el cumplimiento de la obligación de proteger la integridad del ambiente, en los términos del artículo 79 de la Constitución política.

Por ejemplo, a efectos de mitigar y reducir el impacto nocivo al medio ambiente, el Juez ha reconocido la prevalencia de este derecho sobre el POT, ordenado su modificación y actualización en los siguientes términos:

“ORDÉNASE al Distrito Capital y a los demás entes territoriales aferentes a la cuenca hidrográfica del río Bogotá que en el término perentorio e improrrogable de doce (12) meses contados a partir de la aprobación y declaración de la modificación y actualización del Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica del río Bogotá - POMCA [...], modifiquen y actualicen los Planes de Ordenamiento Territorial - POT, Planes Básicos de Ordenamiento Territorial - PBOT y Esquemas de Ordenamiento Territorial - EOT ajustándolos con los contenidos del mismo. Adicionalmente, ORDÉNASE al Distrito Capital y a los demás entes territoriales aferentes al río Bogotá, que en el actual proceso de modificación de los POT, PBOT y EOT y de acuerdo con los términos que el ordenamiento jurídico ha establecido, incluyan en los mismos las variables ambientales de cambio climático y la gestión de riesgos asociados a estos.”¹¹⁸

También procede la acción popular contra el POT para reclamar la protección de áreas de reserva forestal,¹¹⁹ costeras y marinas de vital importancia ecológica.¹²⁰ Podría por ejemplo, instaurarse la acción frente a la construcción de una obra o proyecto urbanístico que, si bien se ajusta a las disposiciones del POT, conlleva una amenaza o daño al medio ambiente. Bajo estas circunstancias estimo procedente pretender la inaplicación de sus disposiciones o la suspensión de sus efectos hasta que cese la conducta vulneradora.

2. Derechos colectivos al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público.

El espacio público se define como:

“[E]l conjunto de muebles e inmuebles públicos, bienes de uso público, bienes fiscales, áreas protegidas y de especial importancia ecológica y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, usos o afectación, a la satisfacción de necesidades colectivas que trascienden los límites de los intereses individuales de todas las personas en el territorio nacional.

¹¹⁷ C.E., sección primera, sentencia 2012-00069(AP) de 27 de septiembre de 2018, C.P. Roberto A. Serrato Valdés.

¹¹⁸ C.E., sección primera, sentencia 2001-90479(AP) de 28 de marzo de 2014, C.P. Marco Antonio Velilla Moreno.

¹¹⁹ C.E., sala plena, sentencia 2005-00662(AP) de 5 de noviembre de 2013, C.P. María Claudia Rojas Lasso.

¹²⁰ C.E., sección primera, sentencia 2017-00987(AP) de 21 de agosto de 2020, C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés.

Constituyen espacio público: el subsuelo, el espectro electromagnético, las áreas requeridas para la circulación peatonal, en bicicleta y vehicular; la recreación pública, activa o pasiva; las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías y aislamientos de las edificaciones, fuentes de agua, humedales, rondas de los cuerpos de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares; las instalaciones o redes de conducción de los servicios públicos básicos; las instalaciones y los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones; las obras de interés público y los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos, paisajísticos y artísticos; los terrenos necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales; los terrenos necesarios de bajamar, así como sus elementos vegetativos, arenas, corales y bosques nativos, legalmente protegidos; la zona de seguridad y protección de la vía férrea; las estructuras de transporte masivo y, en general, todas las zonas existentes y debidamente afectadas por el interés colectivo manifiesto y conveniente y que constituyen, por consiguiente, zonas para el uso o el disfrute colectivo.”¹²¹

Obsérvese que el espacio público está conformado por un conjunto de bienes, elementos y áreas indispensables para la vida en comunidad. Esta definición revela que el espacio público como bien jurídico es una manifestación expresa del principio de estado social de derecho, porque la efectividad de un sinnúmero de derechos y libertades fundamentales depende en gran medida de la existencia de un espacio colectivo que se encuentre a disposición de todas las personas.¹²² De allí que, el manejo del espacio público deba ser regulado a través de la función de ordenamiento territorial, cuyo objetivo propende por la creación y la defensa del espacio público, posibilitando su acceso a la comunidad y su destinación al uso común.¹²³

Para la adecuada gestión del espacio público a través del POT, la ley ha dispuesto: (i) que el ordenamiento del territorio tiene por objeto identificar y priorizar las necesidades de espacio público¹²⁴ (ii) que las autoridades deberán dar prelación a la planeación, construcción, mantenimiento y protección del espacio público sobre los demás usos del suelo¹²⁵ (iii) que en la elaboración y adopción del POT, deberán observarse las normas determinantes relacionadas con el señalamiento y localización de las infraestructuras básicas constitutivas de espacio público¹²⁶ (iv) que en ejecución de la acción urbanística las autoridades deben determinar los espacios libres para parques y áreas verdes públicas, en proporción adecuada a las necesidades colectivas, así como las cesiones gratuitas que los propietarios de inmuebles deben hacer con destino al espacio público.¹²⁷

Los componentes del POT deberán incorporar: (i) las políticas, estrategias y objetivos del espacio público; y la definición del sistema del espacio público y los elementos que lo constituyen (ii) el inventario general de los elementos constitutivos del espacio público (iii) la cobertura de espacio público por habitantes y su diagnóstico para determinar su déficit cualitativo y cuantitativo y, (iv) los proyectos y programas que permitan suplir las necesidades del espacio público.¹²⁸

¹²¹ Ley 1801 de 2016, artículo 139.

¹²² Corte Constitucional, sentencia C-265 de 2002, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

¹²³ Ley 388 de 1997, artículo 1º numeral 3º, y artículo 3, numeral 1º.

¹²⁴ Ley 388 de 1997, artículo 6.

¹²⁵ Decreto 1077 de 2015, artículo 2.2.3.1.1.

¹²⁶ Ley 388 de 1997, artículo 10, numeral 3.

¹²⁷ Ley 388 de 1997, artículo 8, numeral 4 y artículo 37.

¹²⁸ Decreto 1077 de 2015, artículo 2.2.3.2.2., 2.2.3.2.4, 2.2.3.2.5 y 2.2.3.2.6.

Las entidades territoriales podrán aprovechar económicamente el espacio público, sin que se impida a la ciudadanía su uso, goce, disfrute visual y libre tránsito.¹²⁹ Respecto de los bienes de uso público como elemento constitutivo del espacio público, se tiene que su destinación no podrá ser modificada por las autoridades a través de los planes de ordenamiento territorial, salvo que sean sustituidos por otros de características y dimensiones equivalentes o superiores.¹³⁰ Los parques y zonas verdes que tengan el carácter de bienes de uso público no podrán ser encerrados en forma tal que priven a la ciudadanía de su uso, goce, disfrute visual y libre tránsito.¹³¹

Estas restricciones para el manejo del espacio público en desarrollo de la función de ordenamiento territorial, encuentran justificación en el deber constitucional que les asiste a las autoridades de velar por la protección de la integridad del espacio público y su destinación al uso común.¹³² Según la jurisprudencia, el ejercicio de la función territorial no debe cercenar el goce de este bien jurídico colectivo:

“Observa la Sala que según el artículo 119 del Plan de Ordenamiento Municipal de Facatativá es parque Municipal el ubicado en el Conjunto Residencial OMNICENTRO. [...] Por su parte, según el artículo 132, numeral 1, ordinal c. *ibidem* dispone que los parques regionales, urbanos, zonales y locales, podrán ser objeto de cerramiento a fin de ejercer control sobre los mismos, pero aquellos deberán ajustarse a los diseños específicos aprobados en el respectivo Plan de Manejo sin que se prive a la ciudadanía de su uso, disfrute y libre tránsito. [...] Advierte la Sala que la competencia conferida en el artículo 311 de la Constitución Política a los municipios para ordenar el desarrollo de su territorio, en virtud del cual se dictan los planes de ordenamiento territorial en modo alguno tienen el alcance de restringir, limitar y mucho menos cercenar el derecho colectivo al goce del espacio público respecto del cual el artículo 82 Constitucional exige su protección **integral**. [...]. Así las cosas, fuerza es, inaplicar por inconstitucional el artículo 132, numeral 1, ordinal c) del POT de Facatativá.”¹³³

Sin lugar a dudas, el espacio público se constituye en el elemento articulador fundamental del espacio en la ciudad, y principal determinador de la estructura del POT.¹³⁴ Por consiguiente, en la planeación del ordenamiento del territorio las autoridades deberán dar prelación a la creación y protección del espacio público sobre los demás usos del suelo; adoptando normas eficientes para regular su administración e intervención, de tal manera que se garantice su uso, goce sin restricciones injustificadas.

Todas aquellas actuaciones o decisiones que impliquen restricciones o limitaciones a la creación, uso, libre acceso y preservación del espacio público, son susceptibles de control judicial. Por ejemplo, en defensa de la integridad del espacio público podrá demandarse (i) la omisión de las autoridades al no incluir en el POT estrategias o acciones concretas para prevenir el deterioro de los elementos que conforman el espacio público;¹³⁵ o para intervenirlo o

¹²⁹ Decreto 1077 de 2015, artículo 2.2.3.3.3.

¹³⁰ Decreto 1077 de 2015, artículos 2.2.3.1.4.

¹³¹ Decreto 1077 de 2015, artículo 2.2.3.3.6.

¹³² Constitución política, artículo 82.

¹³³ C.E., sección primera, sentencia 2004-02676 (AC) de 25 de marzo de 2010, C.P. María Claudia Rojas Lasso.

¹³⁴ Decreto 1077 de 2015, artículo 2.2.3.2.1.

¹³⁵ C.E., sección primera, sentencia 2018-00433(AP) de 12 de marzo de 2020, C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés.

recuperarlo frente a su ocupación ilegal por el funcionamiento de establecimientos comerciales,¹³⁶ o ventas informales¹³⁷ (ii) podrá demandarse la modificación del POT que conlleva el cambio de destinación de un bien de uso público sin justificación; o la reducción de un área de recreación a causa del cambio del uso del suelo, porque resulta una actuación contraria al objetivo de velar por la creación y la defensa de la integridad del espacio público.

3. Derechos colectivos a la salubridad pública, y el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública y a que su prestación sea eficiente y oportuna.

La salubridad pública es concebida como un derecho y servicio público orientado al cumplimiento de fines de interés general y el mejoramiento de la calidad de vida.¹³⁸ De acuerdo con la jurisprudencia, la salubridad pública se define como la garantía de la salud de los ciudadanos, que implica obligaciones a cargo del Estado para garantizar las condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad. Este derecho abarca el control y manejo de las situaciones de índole sanitario, para evitar focos de contaminación, epidemias, entre otras circunstancias que puedan afectar la salud y la tranquilidad de la comunidad, y en general que afecten o amenacen el estado de sanidad comunitaria.¹³⁹

El derecho de acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, hace referencia a la relación de correspondencia entre estos derechos, pues, si no es posible acceder a una infraestructura de servicios adecuada, no es posible alcanzar condiciones mínimas para garantizar la salud de la comunidad. Al respecto, ha sostenido el Consejo de Estado:

“Este derecho comprendido en su dimensión colectiva, debe entenderse como la posibilidad que tiene la comunidad de acceder a instalaciones y organizaciones que velen por o garanticen su salud. En este orden de ideas, puede pensarse en la estructura sanitaria y en especial hospitalaria, como típica manifestación del mismo. Se observa así, que este específico derecho o interés colectivo no puede confundirse con la salud de la comunidad, toda vez que se refiere más bien a la posibilidad de esta de acceder a infraestructuras que sirvan para protegerla, de tal modo que solo se constatará la afectación a este derecho o interés, cuando se logre demostrar la imposibilidad de acceso a una infraestructura de servicios determinada; se insiste no es el acceso a los servicios, sino a la infraestructura de estos.”¹⁴⁰

Por otra parte, el derecho colectivo de acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, resulta inherente a la finalidad social del Estado.¹⁴¹ Se caracteriza porque materialmente implica el respeto y garantía de los derechos constitucionales fundamentales, al servir de medio para contribuir al bienestar y mejoramiento de la calidad de vida de la población.¹⁴²

¹³⁶ C.E., sección primera, sentencia 2016-01703 (AP) de 31 de enero de 2019, C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés.

¹³⁷ C.E., sección primera, sentencia 2003-02530 (AC) de 2 de febrero de 2012, C.P. María Claudia Rojas Lasso.

¹³⁸ Constitución Política, artículos 49 y 366.

¹³⁹ C.E., sección primera, sentencia 2004-02244(AP) de 3 de septiembre de 2009, C.P. Marco Antonio Velilla Moreno.

¹⁴⁰ C.E., sección tercera, sentencia 2003-00266(AP) de 19 de abril de 2007, C.P. Alier E. Hernández Enríquez.

¹⁴¹ Constitución Política, artículo 365.

¹⁴² Corte Constitucional, sentencia C-172 de 2014, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

El derecho de acceso a los servicios públicos se entiende como la capacidad que radica en la comunidad para convertirse en usuaria del respectivo servicio, mientras que la eficiencia y oportuna prestación, se refiere a los requerimientos que se deben cumplir para su prestación,¹⁴³ especialmente en lo relativo a la calidad del servicio.

El POT se constituye en un instrumento orientado al goce efectivo de los derechos colectivos. Al respecto, la ley de ordenamiento territorial dispone (i) que la función pública de ordenamiento territorial tiene como finalidad posibilitar a los habitantes el acceso a las vías públicas, infraestructuras de transporte y hacer efectivo el derecho a los servicios públicos domiciliarios¹⁴⁴ (ii) que las autoridades deben localizar y señalar las características de la infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios, la disposición y tratamiento de los residuos sólidos, líquidos, tóxicos y peligrosos, y los equipamientos de servicios de interés público y social, tales como centros docentes y hospitalarios, aeropuertos; y dirigir y ejecutar obras de infraestructura para los equipamientos públicos.¹⁴⁵

En síntesis, El POT debe servir de instrumento para posibilitar el acceso a los servicios públicos y a una infraestructura que garantice su eficiente y oportuna prestación, determinando las condiciones y especificaciones de las infraestructuras básicas para el saneamiento ambiental, hospitalaria, de transporte, sistema vial, redes primarias y secundarias para la prestación de servicios públicos domiciliarios, suministro de energía, redes de comunicación, y en general, las relativas a los equipamientos colectivos.¹⁴⁶ Si se verifica que el POT no incorpora directrices o estrategias para posibilitar el acceso a los servicios públicos y a una infraestructura que garantice su prestación eficiente y oportuna, no se aseguran las condiciones esenciales que permitan el normal desarrollo de la vida en comunidad.

Resulta indiscutible que existe una relación inescindible entre los derechos colectivos analizados y la función de ordenación del territorio; vínculo que legitima el control popular del POT frente a las acciones u omisiones que hipotéticamente, se ilustran a continuación:

La ausencia en el POT de normas que fijen las condiciones para el acceso a los servicios públicos y a una infraestructura que garantice su eficiente y oportuna prestación. En este sentido, (i) la falta de infraestructuras hospitalarias para la prestación del servicio público de la salud, conlleva la vulneración del derecho a la salubridad pública¹⁴⁷ (ii) la ausencia de infraestructuras para la prestación de servicios públicos domiciliarios implica la vulneración del derecho de acceso a los servicios públicos,¹⁴⁸ (iii) la ausencia o el mal estado de la infraestructura vial conlleva la trasgresión del derecho de acceso al servicio de transporte público porque impide que pueda ser utilizado en buenas condiciones de acceso, comodidad, calidad y seguridad.¹⁴⁹ (iv) Podría por ejemplo, demandarse la omisión de las autoridades al no adoptar a través del POT, planes que habiliten la intervención de asentamientos humanos precarios que fueron objeto de legalización, para la instalación de infraestructura de saneamiento básico, servicios públicos, etc.

¹⁴³ C.E., sección primera, sentencia 2010-01166(AP) de 23 de mayo de 2013, C.P. Guillermo Vargas Ayala.

¹⁴⁴ ley 388 de 1997, artículo 3, numeral 1.

¹⁴⁵ ley 388 de 1997, artículo 8, numerales 2 y 9.

¹⁴⁶ ley 388 de 1997, artículo 10, numeral 3; artículos 12 y 13, numerales 2; artículo 14, numeral 6.

¹⁴⁷ C.E., sección tercera, sentencia 2016-00290(AP) de 3 de julio de 2020, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico.

¹⁴⁸ C.E., sección primera, sentencia 2018-00035(AP) de 9 de julio de 2020, C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés.

¹⁴⁹ C.E., sección primera, sentencia 2012-00268(AP) de 4 de febrero de 2016, C.P. Guillermo Vargas Ayala.

4. Derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.

El contenido de este derecho colectivo está orientado a precaver desastres o calamidades de origen natural o humano, para garantizar a través de acciones preventivas la protección de los derechos y bienes jurídicos protegidos. Demanda de las autoridades acciones anticipadas para solucionar problemas que aquejan a la comunidad y que resultan previsibles y controlables. El alcance de este derecho no se agota con actividades de prevención, su protección también procede ante situaciones que ya no solo constituyen riesgos, sino vulneraciones concretas de los derechos reconocidos por la constitución.¹⁵⁰

Este derecho está concebido para evitar la consumación de los distintos tipos de riesgo, no solo naturales (fuego, deslizamientos de tierra, inundaciones, sequías, tormentas, epidemias, etc.), sino también, de origen antropocéntrico (contaminación del ambiente, intoxicaciones o afectaciones a la salud, destrucción o afectación de la propiedad privada o pública por accidentes, productos, actividades o instalaciones).¹⁵¹ La protección de este derecho genera para el Estado la obligación de adoptar un modelo que permita desplegar acciones para anticipar y controlar los riesgos con miras a reducir la probabilidad de materialización de desastres, o que posibilite mitigar la afectación de los bienes jurídicos en caso de su ocurrencia.¹⁵²

La ley 1523 de 2012 define la gestión del riesgo de desastres como “[...] un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible.”¹⁵³ Para la adecuada gestión del riesgo, la ley dispuso que las administraciones deberán integrar a través de los POT acciones estratégicas y prioritarias en materia de gestión del riesgo de desastres, incorporando la gestión del riesgo como un determinante ambiental que debe ser considerado en la adopción del POT.¹⁵⁴

Por su parte, la ley de ordenamiento territorial fijó como su objetivo y finalidad la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo,¹⁵⁵ el mejoramiento de la seguridad de los asentamientos humanos ante los riesgos naturales,¹⁵⁶ y las estrategias de manejo de zonas expuestas.¹⁵⁷ Las autoridades deberán determinar las zonas no urbanizables que presenten riesgos, y localizar las áreas críticas de recuperación y control para la prevención de desastres.¹⁵⁸ Los componentes del POT deberán determinar y delimitar las áreas que presenten alto riesgo para los asentamientos humanos, así como los mecanismos para su reubicación, incluyendo la estrategia para su transformación y evitar su nueva ocupación.¹⁵⁹

¹⁵⁰ C.E., sección primera, sentencia 2011-00031 de 26 de marzo de 2015. C.P. Guillermo Vargas Ayala.

¹⁵¹ C.E., sección primera, sentencia 2010 01166 (AP) de 23 de mayo de 2013, C.P. Guillermo Vargas Ayala.

¹⁵² C.E., sección primera, sentencia 2011-00424(AP) de 10 de diciembre de 2018, C.P. Hernando Sánchez Sánchez.

¹⁵³ Ley 1523 de 2012, artículo 1.

¹⁵⁴ Ley 1523 de 2012, artículos 14 y 41. En concordancia, ley 388 de 1997, artículo 10, literal d.

¹⁵⁵ Ley 388 de 1997, artículo 1, numerales 2 y 3.

¹⁵⁶ Ley 388 de 1997, artículo 3, numeral 4.

¹⁵⁷ Ley 388 de 1997, artículo 10, literal d.

¹⁵⁸ Ley 388 de 1997, artículo 8, numerales 5 y 11.

¹⁵⁹ Ley 388 de 1997, artículo 10, literal d.

En suma, el POT debe servir como instrumento de gestión para adoptar y ejecutar las acciones preventivas y correctivas con el fin de evitar la materialización de los riesgos que implican una amenaza para los derechos e intereses de la comunidad. Así, el derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsible, se trasgrede cuando en la formulación y adopción del POT las autoridades omiten desarrollar las políticas y directrices para la prevención y reducción del riesgo, así como el manejo de las zonas expuestas. Bajo estos presupuestos, el Juez ha ordenado la modificación del POT para que se adapte a las condiciones actuales de las nuevas amenazas o riesgos naturales:

“[...] ordenarle a la Alcaldía Municipal de Pasto que, dentro del plazo de dos (2) años contados a partir del día siguiente a la notificación de esta sentencia y en atención al principio de gradualidad, someta el P.O.T. 2015-2027 a un procedimiento de revisión y modificación, ajustando el componente de gestión del riesgo de desastres al contenido del nuevo Mapa de Amenaza Volcánica del Volcán Galeras. En dicho marco, la Alcaldía propondrá las acciones de priorización para la finalización de los estudios detallados [...] definiendo la programación de actividades, las autoridades responsables y los recursos respectivos para el efecto; todo, en cumplimiento de las disposiciones de la Ley 388 de 1997 y del Decreto 1077 de 2015.”¹⁶⁰

Resulta procedente la acción popular cuando por ejemplo: (i) en la elaboración del POT las autoridades omiten considerar estudios técnicos que advierten amenaza o riesgo en determinadas zonas (ii) el POT no incorpora estrategias para el mejoramiento de la seguridad de los asentamientos humanos ante riesgos naturales (iii) el POT no incorpora planes para el manejo y recuperación de áreas expuestas a amenazas o desastres (iv) el POT no establece mecanismos para la reubicación de los asentamientos afectados cuando no sea posible intervenir las áreas porque el riesgo no es mitigable.

5. Derecho colectivo a la defensa del patrimonio cultural.

La cultura es entendida como el conjunto de rasgos espirituales, materiales, intelectuales y emocionales que distinguen y caracterizan a los grupos humanos. La cultura es fundamento y parte integral de la identidad nacional.¹⁶¹ El patrimonio cultural de la Nación está constituido por todos los bienes materiales, las manifestaciones inmateriales, los productos y las representaciones de la cultura que son expresión de la nacionalidad colombiana, así como los bienes materiales de naturaleza mueble e inmueble a los que se les atribuye, especial interés histórico, artístico, científico, estético o simbólico en diversos ámbitos.¹⁶²

Es objetivo primordial de la política estatal la salvaguarda, protección, recuperación, conservación, sostenibilidad y divulgación del Patrimonio Cultural de la Nación. Para el logro de estos objetivos, la ley ha dispuesto un régimen especial de protección y salvaguarda para los bienes materiales que sean declarados de interés cultural, y para las manifestaciones que sean incluidas en la lista representativa de patrimonio cultural inmaterial.¹⁶³

¹⁶⁰ C.E., sección primera, sentencia 2015-00607(AP) de 12 de diciembre de 2019, C.P. Roberto A. Serrato Valdés.

¹⁶¹ Ley 397 de 1997, artículo 1.

¹⁶² Ley 397 de 1997, artículo 4.

¹⁶³ Constitución Política, artículo 72; Ley 397 de 1997, artículos 2 y 4.

La ley 388 de 1997 ratifica la importancia del patrimonio cultural, al disponer que las disposiciones sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles consideradas como patrimonio cultural de la Nación, prevalecen al momento de elaborar, adoptar, modificar o ajustar los POT.¹⁶⁴ Cuando un bien es declarado de interés cultural, implica la adopción de un Plan Especial de Manejo y Protección “PEMP,” como instrumento de gestión por medio del cual se establecen las acciones necesarias para garantizar su protección y sostenibilidad en el tiempo. El PEMP deberá ser incorporado en el POT pudiendo restringir el uso del suelo del bien inmueble declarado de interés cultural y su área de influencia, incluso, si el POT ya hubiese sido adoptado.¹⁶⁵

La ley 388 de 1997 define el ordenamiento territorial como el conjunto de acciones orientadas al desarrollo del territorio en armonía con las tradiciones históricas y culturales; sus objetivos y fines comprenden la defensa y preservación del patrimonio cultural, reconociendo la diversidad étnica y cultural de la Nación.¹⁶⁶ Los componentes del POT deberán señalar las áreas de conservación y protección del patrimonio histórico, cultural y arquitectónico.¹⁶⁷ Para efectos de su expropiación, se considera de utilidad pública o interés social, la adquisición de inmuebles para destinarlos a la preservación del patrimonio cultural.¹⁶⁸ El producto de la participación en la plusvalía deberá destinarse al fomento de la creación cultural y al mantenimiento, mejora, adecuación o restauración de bienes inmuebles catalogados como patrimonio cultural.¹⁶⁹

Según la jurisprudencia administrativa, los derechos e intereses colectivos relacionados con el patrimonio cultural, histórico, arqueológico, o patrimonio cultural sumergido, son objeto de protección judicial reforzada, porque son bienes que están bajo protección del Estado, pertenecen a la Nación, y son inalienables, inembargables e imprescriptibles.¹⁷⁰ Por su parte, la jurisprudencia constitucional, ha resaltado la importancia de proteger los bienes de interés cultural de la Nación, así:

“[...] la declaración de un bien como parte integrante del patrimonio cultural de la Nación lleva consigo una serie de restricciones al derecho de propiedad, e imposición de cargas para los propietarios de éstos que, en concepto de esta Corporación, se relacionan con su disponibilidad y ello, incluye, por supuesto, el uso o destinación que ha de darse al bien para efectos de la conservación y protección.” No obstante, las referidas restricciones encuentran plena justificación constitucional, precisamente, en razón a lo importante que resulta para el Estado, la comunidad y el propio individuo, la conservación y el cuidado del patrimonio cultural de la Nación, particularmente, si se toma en consideración que Colombia es un país multiétnico y pluricultural, y que, como tal, posee manifestaciones culturales diversas, que deban ser protegidas, conservadas y divulgadas, con el fin de que sirvan de testimonio de la identidad cultural nacional, en el presente y en el futuro.”¹⁷¹

¹⁶⁴ Ley 397 de 1997, artículo 11, numeral 1.5. En concordancia, ley 388 de 1997, artículo 10, numeral 2.

¹⁶⁵ Ley 397 de 1997, artículo 11.

¹⁶⁶ Ley 388 de 1997, artículos 1, 3, 5 y 6.

¹⁶⁷ Ley 388 de 1997, artículos 11 y 13.

¹⁶⁸ Ley 388 de 1997, artículo 58.

¹⁶⁹ Ley 388 de 1997, artículo 85, numeral 7.

¹⁷⁰ C.E., sala plena, sentencia 2002-02704(AP) de 13 de febrero de 2018, C.P. William Hernández Gómez.

¹⁷¹ Corte Constitucional, sentencia C-082 de 2014, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

En síntesis, es obligación del Estado garantizar la protección de los bienes materiales e inmateriales que constituyen el patrimonio cultural de la Nación. De manera tal, que el POT debe estructurarse como un instrumento de gestión para la salvaguarda, recuperación, conservación, sostenibilidad y divulgación del patrimonio cultural, reconociendo su prevalencia sobre los demás usos del suelo, y determinando las restricciones para la intervención de los bienes de interés cultural y sus áreas de influencia.

El derecho colectivo a la defensa del patrimonio cultural se trasgrede cuando el POT no incorpora disposiciones que garanticen su protección, conservación y sostenibilidad en el tiempo. Todas aquellas conductas que impliquen afectaciones al patrimonio cultural son susceptibles de control judicial. Por ejemplo, podrá demandarse en ejercicio de la acción popular:

(i) la omisión al no incorporar en el POT el Plan Especial de Manejo y Protección de bienes de interés cultural, en desconocimiento del régimen especial de protección y salvaguarda previsto en la ley; incumpliendo el deber de fijar restricciones en el uso del suelo que impidan la intervención de bienes de interés cultural y la de sus áreas de influencia (ii) no establecer en el POT acciones para prevenir el deterioro de bienes o áreas con reconocido valor histórico, arquitectónico, artístico, científico, estético o simbólico (iii) cuando a través del POT no se destinan los recursos producto de la participación en la plusvalía, para el fomento cultural y el mantenimiento, mejora, adecuación o restauración de bienes inmuebles catalogados como patrimonio cultural.

6. Derecho colectivo a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando los marcos legales, de manera ordenada y dando prevalencia a la calidad de vida de los habitantes.

Este derecho implica la obligación de acatar las normas que rigen la materia urbanística, es decir, la forma como se construye y expande la ciudad, con miras a satisfacer plenamente las necesidades de la población.¹⁷² Abarca la necesidad de proteger la adecuada utilización, transformación y ocupación del suelo;¹⁷³ implica que el desarrollo urbano se haga de manera ordenada, acatando los límites que determinan las autoridades para construir: alturas máximas de construcción, cupos mínimos de parqueo, especificaciones técnicas y de seguridad, cesiones obligatorias, obtener licencias de urbanismo y construcción; conexiones de servicios públicos domiciliarios, etc.¹⁷⁴

Según la jurisprudencia, el núcleo esencial de este bien colectivo comprende: i) el respeto y acatamiento del principio de función social y ecológica de la propiedad ii) que las construcciones se desarrollen respetando y protegiendo el espacio público, el patrimonio público y la calidad de vida de los habitantes (iii) respeto por los derechos ajenos y no abusar del derecho propio iv) atender los procesos de cambio en el uso del suelo en aras del interés común, procurando su utilización racional (v).¹⁷⁵

¹⁷² C.E., sección primera, sentencia 2011-00407(AP) de 21 de mayo de 2020, C.P. Hernando Sánchez Sánchez.

¹⁷³ C.E., sección tercera, sentencia 2005-00901(AP) de 6 de marzo de 2008, C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

¹⁷⁴ C.E., sección tercera, sentencia 2004-00243(AP) de 21 de febrero de 2007, C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez.

¹⁷⁵ C.E., sección primera, sentencia 2004-00688(AP) de 7 de abril de 2011, C.P. Marco Antonio Velilla Moreno.

La vulneración del derecho colectivo se configura cuando se desconoce la normativa en materia urbanística y usos del suelo. Bajo este entendimiento, cabría preguntarse: ¿es posible que el POT se constituya en la causa de la vulneración de este derecho, cuando es precisamente el POT un instrumento que propende por la adecuada utilización, transformación y ocupación del suelo? La respuesta es positiva; la vulneración del derecho con ocasión de la adopción del POT, no se produce por el desconocimiento de las normas urbanísticas en él contenidas, sino por la inobservancia de los preceptos legales que rigen el ordenamiento territorial, en especial, los contenidos en la ley 388 de 1997. En este sentido, se ha pronunciado el Consejo de Estado, así:

“La anterior situación es el fundamento del presente medio de control, habida cuenta que los actores populares y coadyuvantes estiman que con el cambio de uso de suelo ocurrido en la modificación excepcional del año 2010 se da vía abierta para que se elimine gran parte de la zona boscosa que consideran de gran importancia ambiental, la cual en su momento se planteó como área de reserva en el Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Girón del año 2001; lo anterior como una consecuencia directa de la ejecución de las obras planeadas por H.G. Constructora S.A., respecto de las cuales ya se otorgó licencia de urbanización y construcción [...] La Sala observa que, si bien se adelantaron algunos mecanismos de participación ciudadana, [...], no se cumplió con la disposición obligatoria establecida en el artículo 2º de la Ley 507 de 28 de julio de 1999 que prevé que los concejos municipales o distritales deben celebrar obligatoriamente un cabildo abierto previo para el estudio y análisis de los planes de ordenamiento territorial [...]. La anterior situación vulnera el derecho colectivo a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando los marcos legales, de manera ordenada y dando prevalencia a la calidad de vida de los habitantes por cuanto se incumplió una disposición legal relacionada con el procedimiento para llevar a cabo la modificación al plan de ordenamiento territorial del municipio [...] En esa medida, la Sala considera necesario, [...] suspender los efectos de los artículos contenidos en el Acuerdo 100 de 2010, que se precisarán a continuación, que guardan relación con la zona que el Plan de Ordenamiento Territorial del año 2010 proyectó como “[...] Parque La Arboleda [...]”, en la medida en que se cambió el uso del suelo de uno de los predios que hacían parte, de “Forestal protector de recreación pasiva” a “Mixto”, hasta que se lleve a cabo el mecanismo de participación señalado anteriormente.”¹⁷⁶

Según el análisis del máximo tribunal, la causa de la vulneración del derecho colectivo fue la inobservancia del requisito sustancial que la ley 388 de 1997 exige para la modificación del POT. En este sentido, son susceptibles de control popular aquellas conductas desplegadas con sustento en el POT que afecten derechos y principios protegidos por el régimen jurídico de ordenamiento territorial. Piénsese por ejemplo en ejercer la acción popular cuando: (i) las disposiciones del POT autorizan el uso del suelo para la construcción de obras o proyectos en áreas expuestas a amenazas o riesgos naturales, sin adoptar medidas de mitigación del riesgo, desconociendo la legislación que rige la gestión del riesgo de desastres, (ii) el POT autorice el uso del suelo para la construcción en el suelo rural y suburbano, desconociendo los objetivos y criterios de ordenamiento dispuestos en el Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial.¹⁷⁷

¹⁷⁶ C.E., sección primera, sentencia 2012-00104(AP) de 1º de noviembre de 2019, C.P. Hernando Sánchez Sánchez.

¹⁷⁷ Ley 1625 de 2013, artículo 22.

En estos términos se desarrolla el alcance de control judicial del POT frente a los derechos e intereses colectivos involucrados con la función de ordenamiento territorial, resaltando que, desde el ámbito de lo urbanístico, la acción popular propende por la efectividad de los derechos e intereses colectivos con el fin de lograr un modelo de ciudad sostenible,¹⁷⁸ que integre la dimensión ambiental, el desarrollo sostenible, la seguridad y salubridad, la integridad del espacio público y del patrimonio cultural, para el mejoramiento de la calidad de vida de la población. En suma, el control popular del POT sirve de instrumento para alcanzar un modelo de ciudad funcional que posibilite que esta sea un hecho colectivo.

En ejercicio de la acción popular el actor podrá solicitar que se adopten las medidas para evitar la consumación del daño, hacer cesar el peligro o la vulneración sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.¹⁷⁹ Por su parte, el Juez popular en uso de sus poderes cuenta con amplias facultades para decretar medidas cautelares en cualquier estado del proceso, con el fin de prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiere causado.¹⁸⁰ Podrá por ejemplo, ordenar la suspensión de los efectos del POT y simultáneamente ordenar a una sociedad que se abstenga de iniciar la construcción de cualquier tipo de obra,¹⁸¹ o abstenerse de desarrollar actividades de explotación minera.¹⁸²

La sentencia podrá contener ordenes que condenen al pago de perjuicios, u ordenes de hacer o no hacer orientadas a la protección o restablecimiento de los derechos e intereses colectivos.¹⁸³ Según la jurisprudencia, estas órdenes deben guardar congruencia con las pretensiones de la demanda y atacar la causa de la amenaza o vulneración del derecho o interés colectivo; en ningún caso, deben estar dirigidas a proteger o restituir derechos o intereses particulares.¹⁸⁴ Bajo estos presupuestos, podrá el Juez popular:

(i) Ordenar la inaplicación total o parcial del POT con efectos interpartes,¹⁸⁵ (ii) ordenar la reubicación de asentamientos humanos, y que no se concedan nuevas licencias, autorizaciones o permisos que permitan el desarrollo urbanístico en una reserva forestal¹⁸⁶ (iii) ordenar la demolición de una obra o construcción y que se desarrollen las actividades para restaurar el medio ambiente; o la ejecución de obras para la mitigación del riesgo; o que se inicien las actuaciones administrativas para determinar las respectivas infracciones y el daño ambiental.¹⁸⁷ (iv) ordenar a las autoridades y a particulares invertir los recursos necesarios para la recuperación de las zonas

¹⁷⁸ Entendida como “aquella que integra la dimensión ambiental, combina el desarrollo económico, la elevación de la calidad de vida y el desarrollo social de su población, sin agotar la base de los recursos naturales renovables en que se sostiene, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades.” Colombia. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Política de Gestión ambiental Urbana. Bogotá D.C., 2008, pág 17, ISBN: 978-958-8491-14-1. Disponible en: https://www.minambiente.gov.co/images/AsuntosambientalesySectorialyUrbana/pdf/Polit%C3%ACcas_de_la_Direcci%C3%B3n/Politica_de_Gestion_Ambiental_Urbana.pdf.

¹⁷⁹ Ley 472 de 1998, artículo 2.

¹⁸⁰ Ley 472 de 1998, artículo 25.

¹⁸¹ C.E., sección primera, sentencia 2012-00104(AP) de 1º de noviembre de 2019, C.P. Hernando Sánchez Sánchez.

¹⁸² C.E., sección primera, sentencia 2014-00223(AP) de 19 de diciembre de 2018, C.P. Roberto A. Serrato Valdés.

¹⁸³ Ley 472 de 1998, artículo 34.

¹⁸⁴ C.E., sección primera, sentencia 2006-00190(AP) de 5 de mayo de 2020, C.P. María Adriana Marín.

¹⁸⁵ Ley 1437, artículo 148.

¹⁸⁶ C.E., sala plena, sentencia 2005-00662(AP) de 5 de noviembre de 2013, C.P. María Claudia Rojas Lasso.

¹⁸⁷ C.E., sección primera, sentencia 2012-00069(AP) de 27 de septiembre de 2018, C.P. Roberto A. Serrato Valdés.

ecológicas afectadas.¹⁸⁸ (v) ordenar que se adelanten las acciones técnicas, ambientales, administrativas, presupuestales y contractuales, para la construcción y puesta en funcionamiento de infraestructuras requeridas para garantizar la prestación eficiente de los servicios públicos domiciliarios.¹⁸⁹ (vi) ordenar al Alcalde que dicte las ordenes pertinentes para mantener, renovar, rehabilitar y ejecutar labores de conservación del espacio público.¹⁹⁰ (vii) declarar la nulidad de un contrato de arrendamiento de un bien de uso público.¹⁹¹

En conclusión, resulta procedente el control popular del POT ante la inobservancia de las normas determinantes de superior jerarquía, orientadas a la prevalencia y protección de los derechos e intereses colectivos, especialmente las señaladas en la ley 388 de 1997, artículo 10. La procedencia de la acción está condicionada a que el POT constituya la fuente de violación y que exista un vínculo causal entre la conducta vulneradora y la afectación del derecho. Las posibilidades son variadas, la procedencia de la acción popular dependerá de los elementos y particularidades de cada caso.

Ahora bien, ¿es posible que de la vulneración de los derechos colectivos a causa del POT, también se derive la amenaza o vulneración de los derechos fundamentales? ¿en caso positivo cuál sería la acción procedente? Las respuestas a estos interrogantes se desarrollarán en el siguiente acápite, donde se analizará el ámbito y alcance de la acción de tutela frente al control judicial del POT.

IV. ACCIÓN DE TUTELA COMO MECANISMO DE PROTECCIÓN A DERECHOS FUNDAMENTALES COMO LA VIDA, LA SALUD Y LA INTEGRIDAD FÍSICA.

El ordenamiento territorial se estructura con base en principios constitucionales que facultan a las autoridades para imponer restricciones al ejercicio de los derechos y libertades individuales, dando prevalencia al interés general sobre el particular. En ejercicio de las competencias urbanísticas las autoridades despliegan conductas que por acción u omisión pueden eventualmente transgredir el núcleo esencial de los derechos constitucionales fundamentales, cuya protección procede ante las amenazas o violaciones derivadas del desarrollo de la función de ordenamiento territorial.

La protección judicial de los derechos fundamentales resulta exigible mediante el ejercicio de la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política, desarrollada en el decreto ley 2591 de 1991 y su decreto reglamentario 306 de 1992. La acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas que viole o amenace violar cualquiera de los derechos fundamentales.¹⁹² En razón a su naturaleza subsidiaria, la acción no procede cuando el afectado disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se ejerza como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.¹⁹³

¹⁸⁸ C.E., sección primera, sentencia 2012-00032(AP) de 28 de mayo de 2015, C.P. Guillermo Vargas Ayala.

¹⁸⁹ C.E., sección primera, sentencia 2018-00035(AP) de 9 de julio de 2020, C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés.

¹⁹⁰ C.E., sección primera, sentencia 2016-01703(AP) de 31 de enero de 2019, C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés.

¹⁹¹ C.E., sección primera, sentencia 2009-00157(AP) de 14 de agosto de 2018, C.P. Oswaldo Giraldo López.

¹⁹² Decreto ley 2591 de 1991, artículo 5.

¹⁹³ Constitución Política, artículo 86, inciso 3. Decreto ley 2591 de 1991, artículo 6, numeral 1°.

La Corte Constitucional ha establecido excepciones al requisito de subsidiariedad, que habilitan la procedencia de la acción de tutela incluso cuando existan otros medios de defensa judicial: (i) cuando el medio de defensa judicial dispuesto por la ley no es idóneo y eficaz, procede el amparo como mecanismo definitivo; y, (ii) cuando pese a existir un medio de defensa judicial idóneo, éste no impide que se materialice un perjuicio irremediable sobre los derechos fundamentales, caso en el cual la acción de tutela procede como mecanismo transitorio.¹⁹⁴

En lo que a actos administrativos se refiere, por regla general la acción de tutela no procede para cuestionar su legalidad.¹⁹⁵ Conforme la jurisprudencia, esta regla también se aplica respecto del POT:

“[...] la acción de tutela se dirige contra el Acuerdo 005 de 2000 por el cual el Concejo del Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta expidió el Plan de Ordenamiento Territorial [...] que estableció los usos del suelo, las áreas de protección ambiental y creó y delimitó el Parque Dumbira; [...] Frente a los actos antes referidos, encuentra la Sala que [...] son actos administrativos de carácter general, impersonal y abstracto, contra los cuales en principio no procede la acción de tutela, siendo en estos casos procedente acudir a las acciones contenciosas como escenario judicial indicado para discutir su legalidad, [...]”¹⁹⁶

No obstante, la Corte Constitucional ha establecido excepciones a la regla general de improcedencia de la acción contra actos administrativos de carácter general, impersonal y abstracto:

“[...] Atendiendo a las características de la acción de tutela, la Corte ha explicado que ésta procederá contra actos de contenido general, impersonal y abstracto, sólo excepcionalmente y como mecanismo transitorio de protección de los derechos fundamentales, siempre y cuando se trate de conjurar la posible ocurrencia de un perjuicio irremediable y, además, sea posible establecer que el contenido del acto de carácter general, impersonal y abstracto afecta clara y directamente un derecho fundamental de una persona determinada o determinable. Solo en estos casos el juez puede hacer uso de la facultad excepcional consistente en ordenar la inaplicación del acto para el caso concreto, con un carácter eminentemente transitorio mientras se produce la decisión de fondo por parte del juez competente.”¹⁹⁷

Respecto de la procedencia excepcional de la acción de tutela frente a actos y decisiones relacionadas con el uso del suelo establecido en el POT, se destaca:

“[...] bajo el entendido que los Planes de Ordenamiento Territorial, son actos administrativos de carácter general, impersonal y abstracto, no resulta procedente la acción de tutela, en virtud de lo señalado en el artículo 6, numeral 5 del Decreto 2591 de 1991. [...] No obstante lo anterior, es de resaltar que, excepcionalmente, es posible acudir al mecanismo de amparo constitucional, cuando se compruebe que de la aplicación o ejecución de un acto de carácter general se origina la vulneración o amenaza a algún derecho iusfundamental. [...] En conclusión, la acción de tutela no resulta procedente para controvertir actos y

¹⁹⁴ Corte Constitucional, sentencia T – 375 de 2018, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹⁹⁵ Decreto ley 2591 de 1991, artículo 6, numeral 5. Consúltase la sentencia T-260 de 2018.

¹⁹⁶ Corte Constitucional, sentencia T-041 de 2013, M.P. Mauricio González Cuervo.

¹⁹⁷ Corte Constitucional, sentencia C-132 de 2018, M.P. Alberto Rojas Ríos.

decisiones de entidades territoriales relacionadas con el uso de los suelos previamente establecidos en los Planes de Ordenamiento Territorial, salvo que en el asunto objeto de estudio, se pretenda evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable a los derechos fundamentales de quien solicita el amparo constitucional.”¹⁹⁸

La jurisprudencia también ha reconocido la procedencia de la acción de tutela contra actos administrativos particulares, cuando se descarta la idoneidad de los medios de control y las medidas cautelares dispuestas por la ley 1437 de 2011 o Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo:

“En consecuencia, no obstante los importantes cambios legislativos que en materia de medidas cautelares introdujo la Ley 1437 de 2011 y en particular en lo que se refiere a la denominada suspensión provisional, la acción de tutela podría proceder, entre otros eventos, (i) cuando la aplicación de las normas del CPACA no proporcione una protección oportuna de los derechos fundamentales o (ii) cuando el contenido o interpretación de las disposiciones de dicho Código no provean un amparo integral de tales derechos. El juez de tutela tiene la obligación de calificar, en cada caso particular, la idoneidad de los medios judiciales -incluyendo los de cautela- para enfrentar la violación de derechos fundamentales cuando ella tenga por causa la adopción o aplicación de actos administrativos. [...] Solo después de ese análisis podrá establecer la procedencia transitoria o definitiva de la acción de tutela, teniendo como único norte la efectiva vigencia de las normas de derecho fundamental.”¹⁹⁹

Si bien estas excepciones a la regla general de improcedencia se predicen de actos particulares, estimo que también resultan aplicables al ejercer la acción de tutela contra el POT, porque en ultimas el fin perseguido es el mismo: la supremacía de los derechos fundamentales sin que el carácter general o particular del acto constituya un impedimento para que el Juez tutele su protección eficaz.

Conforme el precedente judicial, la acción de tutela resulta procedente para ejercer el control judicial del POT como categoría de acto general, siempre que: (i) por la acción u omisión de las autoridades este se constituya en la causa de amenaza o violación de un derecho fundamental, (ii) se verifique que los medios de defensa y los mecanismos procesales dispuestos en la Ley 1437 de 2011, no son idóneos y eficaces para garantizar una protección oportuna e integral de los derechos fundamentales, y, (iii) la acción se ejerza para evitar la consumación de un perjuicio irremediable.

La primera condición no requiere un mayor análisis, serán demandables todas las conductas vulneradoras que por acción u omisión realicen las autoridades con sustento en las disposiciones que conforman el POT. La segunda condición requiere determinar si el medio judicial proporciona una respuesta oportuna, y ofrece la misma protección integral que el juez constitucional otorga a través del mecanismo de la tutela.²⁰⁰

¹⁹⁸ Corte Constitucional, sentencia T-560 de 2017, M.P. Diana Fajardo Rivera.

¹⁹⁹ Corte Constitucional, sentencia SU355 de 2015, M.P. Mauricio González Cuervo.

²⁰⁰ Corte Constitucional, sentencia T-103 de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

La tercera condición exige un mayor análisis teniendo en cuenta los elementos que integran el concepto de perjuicio irremediable, entendido como aquel que sólo puede ser reparado en su integridad mediante una indemnización,²⁰¹ o como el “riesgo de afectación negativa, jurídica o fáctica a un derecho fundamental.”²⁰² Su configuración se caracteriza por la concurrencia de los siguientes elementos: la inmediatez, la gravedad, la urgencia, y la impostergabilidad.²⁰³ Así, quien solicita la tutela deberá probar la estructuración del perjuicio y que la medida de amparo es necesaria para evitar su consumación,²⁰⁴ aportando los elementos de juicio que le permitan al juez verificar la existencia del daño irremediable.²⁰⁵

Descendiendo a nuestro objeto de estudio, resulta innegable que la actividad de ordenamiento territorial incide en la efectividad de los derechos fundamentales, especialmente sobre los derechos a la vida, la salud, la integridad física, vivienda digna, el derecho al trabajo, dignidad humana, etc, máxime si, la función de ordenamiento territorial tiene por finalidad procurar la efectividad de los derechos a la vivienda digna, la prestación de los servicios públicos domiciliarios y procurar el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes.²⁰⁶

En ese sentido, la ley dispuso que el POT deberá contener estrategias para el desarrollo de programas de vivienda de interés social, determinando los parámetros para la localización en suelo urbano y suburbano, de terrenos para atender la demanda de vivienda. Así mismo, con el fin de asegurar la salud e integridad de los habitantes de los asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo, el POT deberá contener los mecanismos para su reubicación.²⁰⁷

La jurisprudencia constitucional advierte el carácter fundamental autónomo del derecho a la vivienda en tanto está vinculado a la realización de la dignidad humana, concluyendo que este derecho está estrechamente ligado al derecho a la vida digna porque implica contar con un lugar que le permita a la persona desarrollar su proyecto de vida, por esta razón el Estado tiene la obligación de fijar las condiciones para hacerlo efectivo.²⁰⁸

La jurisprudencia ha establecido que el derecho a la vivienda digna implica que las personas cuenten con un lugar que garantice las condiciones mínimas de dignidad y seguridad, que no pongan en peligro la vida e integridad física de sus ocupantes. Así mismo, estableció que tratándose de sujetos de especial protección constitucional o en estado de vulnerabilidad, las autoridades competentes deben tomar las medidas que sean menos gravosas, y procurar soluciones de vivienda.²⁰⁹ Cuando se constate la amenaza o inminencia de peligro para los ciudadanos, la jurisprudencia ha señalado que es un imperativo para las autoridades desarrollar mecanismos idóneos y eficientes que permitan la reubicación de la población asentada en zonas de alto riesgo, con el fin de proteger su vida.²¹⁰

²⁰¹ Decreto 306 de 1992, artículo 1°.

²⁰² Corte Constitucional, sentencia T - 425 de 2019, M.P. Carlos Bernal Pulido.

²⁰³ Corte Constitucional, sentencia T - 127 de 2014, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

²⁰⁴ Corte Constitucional, sentencia T-161 de 2017, M.P. José Antonio Cepeda Amarís.

²⁰⁵ Corte Constitucional, sentencia T - 411 de 2012, M.P. Mauricio González Cuervo.

²⁰⁶ Artículo 3° Ley 388 de 1997.

²⁰⁷ Ley 388 de 1997, artículo 13, numeral 5.

²⁰⁸ Corte Constitucional, sentencia T-986A de 2012, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

²⁰⁹ Corte Constitucional, sentencia T- 327 de 2018, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

²¹⁰ Consúltense las sentencias, y T-079, 408 de 2008.

De manera que, el POT debe servir como instrumento de gestión para adoptar y ejecutar las acciones preventivas y correctivas con el fin de evitar la materialización de los riesgos que implican una amenaza para los derechos fundamentales de la comunidad. De allí que, resulte procedente la acción de tutela cuando, por ejemplo, a través del POT se no se prevén mecanismos necesarios con el fin de hacer frente a los riesgos que amenazan los derechos fundamentales de las personas que habitan los asentamientos localizados en zonas de alto riesgo. Frente al desconocimiento de las obligaciones que les asiste a las autoridades en materia de prevención de desastres, la Corte Constitucional ha amparado los derechos a la vida, a la integridad personal y a la vivienda digna de personas que se encuentran en circunstancias de vulnerabilidad al encontrarse sus viviendas ubicadas en zonas de alto riesgo:

“[...] La Sala Sexta de Revisión juzga necesario inaplicar por inconstitucional para el caso específico del Volcán Galeras el artículo 92 de la Ley 1523 de 2012, [...] El panorama fáctico y técnico descrito pone en evidencia la amplia brecha que separa el mandato de regreso a la normalidad dispuesto por el legislador de forma abstracta y general por medio de la Ley 1523 de 2012, con respecto a la situación concreta de grave riesgo y amenaza que continúa cerniéndose sobre los pobladores vecinos al área de influencia del Volcán Galeras, [...] Recuérdese finalmente que una vivienda digna [...] [d]ebe garantizar también la seguridad física de los moradores. Presupuesto que se desconoce cuando se suspenden los planes de reasentamiento de las personas que habitan en la ZAVA del Galeras. Lo que además representa una amenaza grave y cierta al derecho a la vida y la integridad personal, dada la magnitud y consecuencias que se derivan de una posible erupción y demás sucesos asociados a la actividad volcánica. [...] En primer lugar, la situación de desastre fue conjurada legalmente con el artículo 92 de la Ley 1523 de 2012 que dispuso el regreso a la normalidad. [...] Con este tránsito normativo se interrumpió el objetivo último, a saber, garantizar que el área en riesgo no volviese a ser habitada; complementado por un régimen normativo especial que permitiera adoptar las medidas necesarias en materia de salud, vivienda y alimentación para atender a las familias evacuadas. Los alcaldes de Pasto, Nariño y La Florida dispondrán lo conducente para que sus municipios, si aún no se ha hecho, ajusten su Plan de Ordenamiento Territorial (POT) con las políticas, directrices y regulaciones sobre prevención de amenazas y riesgos naturales, el señalamiento y localización de las áreas de riesgo para asentamientos humanos, así como las estrategias de manejo de zonas expuestas a amenazas y riesgos naturales.”²¹¹

La defensa del medio ambiente constituye objetivo principal de la función de ordenamiento territorial, constituye una directriz que orienta la ordenación del territorio, comprometiendo a las autoridades con su protección y conservación al ejercer la facultad de planificación del uso del suelo.²¹² De allí que, se justifique la procedencia del amparo de tutela frente al incumplimiento de la obligación de proteger la integridad del medio ambiente. Si bien se cataloga como un derecho colectivo, el derecho al medio ambiente sano adquiere por conexidad el carácter fundamental porque su trasgresión implica la afectación de derechos fundamentales a la salud y a la vida.²¹³ La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia avala esta postura, declarando la vulneración de este derecho ante el deterioro de la biodiversidad a causa de la deforestación:

²¹¹ Corte Constitucional, sentencia T- 269 de 2015, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

²¹² Ley 388 de 1997, artículo 10, numeral 1º.

²¹³ Corte Constitucional, sentencia C- 671 de 2001, M.P. Jaime Araujo Rentería.

“El deterioro creciente del medio ambiente es atentado grave para la vida actual y venidera y de todos los otros derechos fundamentales; además, agota paulatinamente la vida y todos los derechos conexos con ella. [...] es procedente esta acción residual y excepcional para proteger las garantías iusfundamentales, individuales y colectivas, amenazadas, debido a la conexidad del medio ambiente sano con prerrogativas supralegales como la vida, la salud o la dignidad humana. [...] Resulta claro, pese a existir numerosos compromisos internacionales, normatividad y jurisprudencia sobre la materia, el Estado colombiano no ha enfrentado eficientemente la problemática de la deforestación en la Amazonía. [...] la norma ejúsdem obliga a las citadas autoridades locales, “formular y adoptar los planes de ordenamiento territorial, reglamentando de manera específica los usos del suelo en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes y teniendo en cuenta los instrumentos definidos por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria -UPRA para el ordenamiento y el uso eficiente del suelo rural”, obligación que a la postre, no se ha sido realizado cabalmente. [...] Por tanto, en aras de proteger ese ecosistema vital para el devenir global, [...] se reconoce a la Amazonía Colombiana como entidad, “sujeto de derechos”, titular de la protección, de la conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado y las entidades territoriales que la integran. [...] se conminará a todos los municipios de la Amazonía colombiana realizar en un plazo de cinco (5) meses siguientes a la notificación del presente proveído, actualizar e implementar los Planes de Ordenamiento Territorial, en lo pertinente, deberán contener un plan de acción de reducción cero de la deforestación en su territorio, el cual abarcará estrategias medibles de tipo preventivo, obligatorio, correctivo, y pedagógico, dirigidas a la adaptación del cambio climático.”²¹⁴

A través de la planificación territorial se debe posibilitar el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna. Este derecho materialmente implica el respeto y garantía de los derechos constitucionales fundamentales, al servir de medio para contribuir al bienestar y mejoramiento de la calidad de vida de la población.²¹⁵ El POT debe servir de instrumento de gestión para la prestación eficiente y oportuna de los servicios públicos, determinando las áreas donde es factible el suministro de los servicios bajo ciertas condiciones y especificaciones técnicas y jurídicas.

En relación con el derecho fundamental al agua, la Corte Constitucional ha consolidado una línea jurisprudencial con base en la integración normativa de diferentes instrumentos de derecho internacional,²¹⁶ según la cual, el derecho al agua se define como “el derecho de todos de disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal o doméstico.”²¹⁷ Este derecho tiene una doble connotación, se erige como un derecho fundamental y como un servicio público.²¹⁸ En cuanto a su faceta prestacional, el Estado debe garantizar condiciones de disponibilidad, accesibilidad y calidad.²¹⁹

²¹⁴ CSJ, sala de casación civil, sentencia 2018-00319 de 05 de abril de 2018, M.P. Luis A. Tolosa Villanova.

²¹⁵ Corte Constitucional, sentencia C-154 de 28 de mayo de 2020, M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

²¹⁶ Corte Constitucional, sentencia T-012 de 2019, M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

²¹⁷ Corte Constitucional, sentencia T-476 de 2020, M.P. Richard S. Ramírez Grisales.

²¹⁸ Corte Constitucional, sentencia T-118 de 2018, M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

²¹⁹ Corte Constitucional, sentencia T-223 de 2018, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

La jurisprudencia advierte que el amparo de tutela de este derecho resulta improcedente cuando los accionantes habitan en asentamientos ilegales, o cuando se constatan conexiones irregulares, o para ordenar la instalación de redes de acueducto en zonas que, según el POT, constituyen espacio público. No obstante, las autoridades deben garantizar el suministro mínimo del líquido vital cuando se trate de personas que gozan de especial protección constitucional dada su condición de vulnerabilidad, a pesar de que habiten en un asentamiento ilegal.²²⁰

Adicionalmente, la jurisprudencia señala que los obstáculos técnicos, jurídicos o físicos que impidan extender las redes de acueducto y alcantarillado a viviendas ubicadas en zonas rurales, no son excusa para negar la prestación del servicio. En este caso las autoridades y las empresas prestadoras tienen la obligación de adoptar medidas paliativas que aseguren el acceso mínimo al servicio de agua potable.²²¹ Respecto de la vulneración de esta garantía fundamental a causa de la prestación deficiente del servicio público de acueducto, la Corte Constitucional ha dispuesto:

“[...]El Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Bucaramanga, [...] ordena a la Administración local la garantía efectiva del servicio de acueducto en zonas rurales. Para ello, debe ampliar el servicio de acueducto a través del AMB, quien debe extender el área de cobertura a zonas de expansión urbana. La vereda La Malaña es un sector subnormal, esto es una zona donde los usos del suelo y las formas de vida del campo y la ciudad se mezclan diferente a las clasificadas como áreas de expansión urbana. [...] Ahora bien, la Alcaldía de Bucaramanga debe asegurar la prestación eficiente de los servicios domiciliarios de acueducto en los estándares legales. Sin embargo, pese a conocer los problemas que se presentaron con el acueducto veredal, no obra prueba en el expediente de que hubiera tomado medidas tendientes a corregir el servicio deficiente como le correspondía; [...] Aunado a lo anterior, el POT del Municipio de Bucaramanga prevé la ampliación del servicio de acueducto a través de AMB en las zonas de expansión urbana que son distintas a las áreas catalogadas como subnormales. Sin embargo, no abarcan a la vereda en cuestión. De ahí que la Alcaldía de Bucaramanga vulneró los derechos fundamentales al agua de los afiliados de la JAC y de los menores que asisten al centro educativo La Malaña, por no adoptar las medidas adecuadas y necesarias para evitar que continuara la falta de acceso al agua potable. [...] se ordenará a la Alcaldía de Bucaramanga que adopte las medidas adecuadas y necesarias para diseñar un plan específico para la comunidad rural a la que pertenecen los accionantes, para asegurarles el acceso efectivo al agua potable, salubre y de calidad. [...] El plan específico que se diseñe concederá espacios de participación efectivos y reales, durante el diseño, la elaboración, la implementación, la evaluación y el control del plan que se adopte, a las personas afectadas y vinculadas al proceso de cumplimiento de la presente decisión judicial.”²²²

Se resalta la postura jurisprudencial que amparó el derecho fundamental con sustento en las circunstancias de emergencia sanitaria, a pesar de verificarse que la falta de suministro del agua potable no obedeció a acciones u omisiones de las autoridades, sino al incumplimiento de las obligaciones urbanísticas a cargo de la accionante:

²²⁰ Corte Constitucional, sentencia T-103 de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

²²¹ Corte Constitucional, sentencia T-131 de 2016, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

²²² Corte Constitucional, sentencia T-139 de 2016, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

“[...] la Sala encuentra probado que, en efecto, la accionante no cuenta con la respectiva licencia urbanística, [...] los análisis cartográficos realizados por la autoridad ambiental dan cuenta de que el predio referido se encuentra afectado por los siguientes suelos de protección: (i) *área forestal protectora del recurso hídrico*; (ii) *suelo de protección forestal por pendiente superior al 70%*; y, (iii) *suelo de protección forestal-suelos a recuperar*. [...] En criterio de la Corte, la exigencia de dicho requisito obedece a la necesidad de proteger tanto el ordenamiento territorial como el medio ambiente. [...] En ese orden de ideas, requerir la licencia de construcción para la conexión del servicio público de acueducto responde a la necesidad de contar con un desarrollo urbano planificado, sostenible y democrático. [...] En todo caso, este Tribunal reconoce que nuestro país atraviesa por una emergencia sanitaria que exige el concurso de los esfuerzos institucionales a fin de garantizar, entre otras cosas, que las y los colombianos efectivamente logren acceder al servicio de agua potable. Por esta razón, a pesar de que la entidad accionada obró de conformidad con el ordenamiento jurídico, y que la accionante soslayó los trámites urbanísticos y administrativos imprescindibles para disfrutar del servicio de acueducto, la Sala es consciente de que, dadas las circunstancias de emergencia sanitaria, *la falta de suministro de agua potable pone en riesgo la salud y la vida de la señora Jurly Viviana Osorio Núñez y la de su núcleo familiar*. Razón por la cual, con el ánimo de conjurar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, y en sujeción a la jurisprudencia constitucional, *se les deberá garantizar un volumen mínimo de agua potable de 50 litros diarios por persona*, pues solo así será posible evitar una afectación sustancial a sus derechos fundamentales.”²²³

La Corte Constitucional ha concedido la protección del derecho fundamental a la prestación eficiente de los servicios públicos domiciliarios en conexidad con el derecho a la vivienda digna, en aquellos casos donde las autoridades niegan la instalación de servicios públicos domiciliarios en una vivienda que de acuerdo con las disposiciones del POT, se encuentra en zonas de riesgo no mitigable:

“[...] el objetivo constitucional de la prestación eficiente de los servicios públicos se apoya en el desarrollo que con base en los valores, principios y formas de reglamentación expuestos en la Constitución ha realizado el legislador, el cual a su vez y en concordancia con la función asignada al municipio, ha dispuesto como mecanismo para su ejecución la determinación de un plan de ordenamiento territorial municipal con el fin de que la prestación eficiente de los servicios públicos se realicen en armonía con los derechos fundamentales de seguridad, vivienda digna y vida digna, esto es, evitando su instalación en zonas de alto riesgo. [...] se evidencia que la vivienda de la accionante se encuentra ubicada en una zona de alto riesgo no recuperable, por lo que su derecho fundamental y el de su núcleo familiar a la prestación eficiente de los servicios públicos domiciliarios, el cual se encuentra estrechamente vinculado con el derecho a la vivienda y vida digna, resulta amenazado, pues está latente la configuración de los riesgos que implica la habitabilidad de una zona así catalogada, por lo que la Corte prevendrá al Alcalde del Municipio de Medellín para que realice las obras necesarias de acuerdo con la normatividad que rige este supuesto y consiga la reubicación definitiva de la accionante en una zona donde pueda tener una vivienda digna y lograr la prestación efectiva del servicio público domiciliario de energía.”²²⁴

²²³ Corte Constitucional, sentencia T-282 de 2020, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

²²⁴ Corte Constitucional, sentencia T-408 de 2008, M.P. Jaime Araújo Rentería.

En aplicación de este criterio jurisprudencial, podría instaurarse la acción de tutela cuando el POT no establece las acciones de intervención urbanística para la ampliación del perímetro de cobertura de servicios públicos domiciliarios en asentamientos humanos informales que se encuentran (o fueron objeto) en proceso de legalización.

Por otra parte, se configura la violación al derecho fundamental al debido proceso y a la participación ciudadana, cuando las autoridades autorizan el cambio de destinación y la intervención sobre un bien de interés cultural sin garantizar la participación de la comunidad:

“[...] Por un lado –como se vio- el inmueble estaba afectado por una declaratoria como bien de interés cultural. Por el otro, los instrumentos de planeación del sector, señalaban al lugar como un lote de destinación dotacional (para la educación) de nivel zonal. [...] por unos cálculos hechos con arreglo al parágrafo del artículo 34 del decreto 449 de 2006, en alguna oficina de la calle 30 con carrera 25 (Sede de Planeación Distrital) la destinación dotacional ya no era zonal sino meramente vecinal, por lo que ahora sí podían construirse tres torres con gimnasio, cancha de tenis y piscina en el lote en cuestión. [...] considera la Sala que la actuación que dio lugar a la expedición de la resolución 1062 de 2007 incurre, por este concepto y de acuerdo con la doctrina constitucional, en un defecto orgánico que constituye una violación del derecho fundamental al debido proceso y a la participación del actor y de muchos otros bogotanos [...] dado que era materialmente imposible para cualquiera de ellos saber que, [...] se iba a sustituir en dicho aspecto la planeación del vecindario, [...] en este caso, el futuro sorprendió a “los ocupantes de determinado espacio geográfico”, dando al traste con uno de los fines del ordenamiento territorial. Pero este defecto orgánico enunciado implica por contera una inobservancia del artículo 4º de la ley 388 de 1997, que consolida un defecto sustantivo por inaplicación de una norma que debe respetarse como un principio de la planeación urbana en Colombia y redunda en una trasgresión del derecho fundamental a la participación del actor y los vecinos del sector.”²²⁵

Frente aquellas actuaciones de las autoridades que en ejercicio de la acción urbanística conllevan restricciones a las actividades comerciales como consecuencia de la aplicación del POT, el Juez constitucional advierte la vulneración a los derechos fundamentales, así:

“[...] se vulneraron los derechos a la igualdad, al trabajo, al mínimo vital y el principio de confianza legítima de la tutelante, en la ejecución de las nuevas normas de uso del suelo, establecidas en el POT de Yopal de 2013, [...] En efecto, el Concejo de Yopal expidió el POT de Yopal, mediante Acuerdo 24 de 2013, el cual fue el fundamento para sellar siete casas de prostitución, incluida La Manzana Verde. [...] Cuando las autoridades diseñan o implementan políticas públicas, programas o medidas administrativas legítimas para proteger el interés público, deben verificar su impacto, específicamente la eventual afectación de derechos fundamentales, particularmente cuando se trata de grupos marginados o discriminados. Si el Estado verifica una afectación desproporcionada, debe adoptar medidas que mitiguen esas violaciones, en cumplimiento de los deberes generales que impone el estado Social de Derecho y los específicos que exige el principio de igualdad. [...] En el caso particular, el sellamiento definitivo del establecimiento La Manzana Verde sin la adopción de medidas de acompañamiento en su reubicación, vulneró los derechos a la

²²⁵ Corte Constitucional, sentencia T- 537 de 2013, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

igualdad, al trabajo y al mínimo vital de la tutelante y de las trabajadoras sexuales que laboraban allí. En efecto, las autoridades desconocieron el derecho a la igualdad y rompieron con el principio de confianza legítima de la tutelante, y por lo tanto de las trabajadoras sexuales que laboraban en su establecimiento de comercio, al no haber provisto medidas para asegurar la continuidad del ejercicio de la actividad económica y del trabajo en condiciones dignas, tras su sellamiento.”²²⁶

Por su parte, la jurisprudencia administrativa ha tutelado los derechos fundamentales al debido proceso y a la consulta previa, al haberse expedido un plan parcial en virtud del cual se desarrollarían actividades urbanísticas en territorios ancestrales de las comunidades indígenas, sin que se adelante previamente el mecanismo de consulta:

“[...] la Alcaldía Distrital de Bogotá D.C., expidió el Decreto 521 del 2006, por medio del cual adoptó el Plan Parcial “El Edén - El Descanso”, en la localidad de B., sin consultar de forma previa a los miembros de la Comunidad Indígena M. que se encuentra asentada en territorios en donde se desarrollaría la mencionada norma urbanística. [...] si bien es cierto que el Decreto 521 del 2006 es acto administrativo de carácter general, pues no autoriza de forma específica la construcción de un proyecto o la realización de una determinada obra, también lo es que el mismo tiene la potencialidad de afectar al territorio en que se encuentra asentada la Comunidad M. de B., pues al ser un instrumento que complementa los planes de ordenamiento territoriales adoptados por la administración distrital, es claro que ello tendría un efecto determinante en la forma en que se gestiona el uso de los terrenos en los cuales la comunidad accionante tiene su forma de vida, desarrolla sus costumbres y tradiciones, y en consecuencia, entiende su relación con el mundo. [...] En este orden de ideas, el numeral 1º del fallo de primera instancia será modificado para disponer lo siguiente: AMPARAR los derechos fundamentales a la consulta previa y al debido proceso de la Comunidad Indígena M. de B., ante la expedición del Decreto 521 del 2006.”²²⁷

Obsérvese que, la acción de tutela se constituye en un mecanismo eficaz para la protección de los derechos fundamentales amenazados o vulnerados con ocasión de la adopción y aplicación del POT. Para tales efectos, el Juez de tutela podrá adoptar las medidas cautelares necesarias para proteger el derecho o evitar que se produzcan otros daños, ordenando, si lo considera procedente, la suspensión de los efectos del POT.²²⁸ Cuando la tutela se ejerza como mecanismo transitorio, el Juez podrá ordenar la inaplicación del POT respecto de la situación jurídica concreta cuya protección se solicita, mientras se surte el proceso respectivo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.²²⁹

La sentencia que conceda el amparo de tutela impartirá ordenes que tendrán por objeto garantizar el pleno goce del derecho fundamental o su restablecimiento cuando fuere posible. Así mismo, podrá contener ordenes de hacer o no hacer para ejecutarlas en un plazo perentorio, con el propósito de evitar otra violación o amenaza, perturbación o restricción al derecho. El juez podrá establecer los demás efectos del fallo atendiendo las circunstancias del caso,²³⁰ inclusive, tiene la potestad de

²²⁶ Corte Constitucional, sentencia T- 736 de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

²²⁷ C.E., sección quinta, sentencia 2015-00873(AC) de 04 de agosto de 2016, C.P. Roció Araujo Oñate.

²²⁸ Decreto 2591 de 1991, artículo 7.

²²⁹ Decreto 2591 de 1991, artículo 8.

²³⁰ Decreto 2591 de 1991, artículo 23.

ordenar la indemnización del daño cuando sea necesario para asegurar el goce efectivo del derecho.²³¹ El Juez está facultado para emitir fallos extra y ultra petita, comprendiendo situaciones fácticas y pretensiones no expuestas en el escrito de tutela, amparando incluso derechos cuya protección no haya sido solicitada.²³² Bajo estos presupuestos, podrá el Juez de tutela:

(i) Ordenar la suspensión provisional de un acto que dispuso la demolición de un predio ubicado en un sector informal, y en su lugar brindar a la accionante una alternativa de vivienda digna en caso de que no se concrete el proceso de legalización del sector.²³³

(ii) Ordenar a las autoridades que adelanten el reasentamiento definitivo de comunidades situadas en una zona expuesta a riesgos, y proteger su vidas y bienes; ajustar el POT con las políticas, directrices y regulaciones sobre prevención de amenazas y riesgos naturales, el señalamiento y localización de las áreas de riesgo para asentamientos humanos, así como las estrategias de manejo de zonas expuestas a amenazas y riesgos naturales.²³⁴

(iii) Ordenar a las autoridades que garanticen el acceso a un mínimo de agua potable, salubre y de calidad a los residentes de un asentamiento humano informal, mientras se diseña un plan específico para asegurarles el derecho a acceder y disponer del agua con regularidad y continuidad. El plan deberá prever mecanismos de control y evaluación, concediendo espacios de participación a la comunidad durante el diseño, la elaboración, la implementación, la evaluación y el control del plan que se adopte.

(iv) Ordenar a las autoridades que diseñen un plan de acción para que se incluya un barrio dentro del área del perímetro hidrosanitario.²³⁵

(v) Declarar sujeto de derechos a la Amazonía Colombiana y ordenar a las autoridades de los diferentes ordenes, que formulen un plan de acción que contrarreste la tasa de deforestación para hacer frente a los efectos del cambio climático. Para tales efectos los municipios deberán actualizar e implementar en los POT un plan de acción de reducción cero de la deforestación, con estrategias dirigidas a la adaptación del cambio climático.²³⁶

(vi) Suspender los efectos del Plan Parcial de ordenamiento territorial hasta tanto se lleve a cabo el procedimiento de consulta previa con las Comunidades Indígenas.²³⁷

(vii) Inaplicar y suspender la ejecutividad y demás efectos de una licencia de construcción, hasta tanto la jurisdicción de lo contencioso administrativo decida de manera definitiva acerca de su legalidad; suspender todos los efectos de los actos que autorizaron las intervenciones sobre un bien de interés cultural.²³⁸

²³¹ Decreto 2591 de 1991, artículo 25.

²³² Corte Constitucional, sentencia T- 015 de 2019, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

²³³ Corte Constitucional, sentencia T- 717 de 2012, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

²³⁴ Corte Constitucional, sentencia T- 269 de 2015, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

²³⁵ Corte Constitucional, sentencia T-016 de 2014, M.P. Alberto Rojas Ríos.

²³⁶ CSJ, sala de casación civil, sentencia 2018-00319 de 05 de abril de 2018, M.P. Luis A. Tolosa Villanova.

²³⁷ C.E., sección quinta, sentencia 2015-00873(AC) de 04 de agosto de 2016, C.P. Roció Araujo Oñate.

²³⁸ Corte Constitucional, sentencia T- 537 de 2013, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

(viii) Ordenar a las autoridades que concierten con la accionante un plan de reubicación que asegure efectivamente la continuidad de su actividad comercial. El plan deberá incluir entre otras, las siguientes obligaciones a cargo del municipio:

a) asegurar que la nueva zona cumpla con los mínimos de salubridad para el ejercicio del trabajo en condiciones de dignidad; b) verificar y asegurar que existan locales que efectivamente se puedan destinar a casas de prostitución, o que exista la posibilidad de construir nuevos locales; c) ofrecer un plan de acompañamiento para el trámite de licencias de funcionamiento en la nueva zona. d) En caso de que la tutelante no quiera reubicarse, la Alcaldía deberá ofrecerle una alternativa laboral que le garantice la protección de su mínimo vital y de las personas a cargo; e) incluir en plan de desarrollo políticas públicas o programas de generación de empleo, que ofrezcan oportunidades laborales alternativas para los trabajadores sexuales, así como capacitaciones sobre el ejercicio de sus derechos fundamentales.²³⁹

Obsérvese que el Juez en uso de sus facultades imparte ordenes complejas para asegurar el goce efectivo de los derechos fundamentales,²⁴⁰ inclusive en aquellos casos donde se verifica que la amenaza o vulneración del derecho no es producto de acciones u omisiones de las autoridades, sino que obedecen, por ejemplo, a los obstáculos físicos, técnicos y jurídicos que impiden a las autoridades el normal desarrollo de la actividad de ordenamiento territorial; o al incumplimiento de las obligaciones urbanísticas a cargo de la accionante, según se expuso anteriormente.

El Juez debe considerar que sus decisiones tienen el potencial de asegurar el goce del derecho fundamental, y en paralelo, distorsionar la actividad de planificación territorial y con ello el adecuado desarrollo de la ciudad. Respecto de los límites del Juez de tutela frente a la función de regulación del uso del suelo prevista en los POT, la Corte Constitucional precisó:

“[...] es necesario resaltar que el operador judicial no podía interferir en un asunto que es de plena competencia de los Concejos Municipales y las entidades de planeación. Justamente, en virtud del principio de autonomía territorial, son estas entidades quienes deben resolver las controversias relacionadas con los usos de los suelos de los Planes de Ordenamiento Territorial y su clasificación. [...] En efecto, como mencionó la entidad accionada, la referida determinación del suelo como rural obedecía a estudios generales ambientales establecidos por la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca. Bajo esta óptica, el juez constitucional no estaba acreditado para realizar una interpretación del desarrollo físico del predio del accionante y su utilización, pues las entidades territoriales gozan de autonomía para definir y modificar el ordenamiento de su territorio conforme a los Planes de Ordenamiento Territorial. Desde esa óptica, el juez de segunda instancia debía limitarse a analizar la inminencia de un perjuicio irremediable sobre los derechos fundamentales alegados y tomar las medidas necesarias, sin entrar a definir a interpretar o establecer los usos del suelo de un Plan de Ordenamiento Territorial interpretando actos administrativos, pues existen los mecanismos legales y judiciales para ello, señalados en el Decreto 1469 de 2010, la Ley 388 de 1997 y la Constitución Política.”²⁴¹

²³⁹ Corte Constitucional, sentencia T- 736 de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

²⁴⁰ Corte Constitucional, sentencia T-418 de 2010, M.P. María Victoria Calle Correa.

²⁴¹ Corte Constitucional, sentencia T-560 de 2017, M.P. Diana Fajardo Rivera.

No se pretende desmeritar la trascendental labor del Juez al velar por la efectividad de los derechos fundamentales, se trata de advertir que el Juez no debe sobrepasar los límites que le imponen la racionalidad y la proporcionalidad. A través de un ejercicio de ponderación, debe procurar por adoptar decisiones que, si bien se orientan a la protección del derecho, no definan con precisión lo que las autoridades deben hacer en materia urbanística, usurpando sus competencias, máxime si, esta disciplina requiere para su formulación y ejecución de conocimientos técnicos especializados que desbordan la órbita del interprete constitucional.²⁴²

V. CONCLUSIONES

1. El control judicial del POT resulta trascendental para el logro de los fines del estado social de derecho y la efectividad de los derechos y principios consagrados en la constitución. A través del control judicial efectivo, se encauza y condiciona la conducta de las autoridades para que ejerzan debidamente sus competencias en desarrollo de la función de ordenamiento territorial, orientando su accionar a la consecución de la finalidad prevista en la ley 388 de 1997, que no es otra distinta a la satisfacción del interés general y la efectividad de los derechos fundamentales.

En este sentido, el control jurisdiccional resulta trascendental para delimitar la discrecionalidad de la administración en la planeación territorial. El control le permite al Juez verificar que las actuaciones y decisiones producto de la acción urbanística no persigan una finalidad arbitraria e ilegítima, contraria a los intereses públicos.

2. El control judicial se constituye en un instrumento eficaz para la protección de los derechos individuales y colectivos. Permite asegurar que el POT se adecue a la estructuración de un modelo de ordenamiento territorial que garantice las condiciones mínimas para la satisfacción de las necesidades de la colectividad, y la realización de los derechos individuales fundamentales. Es decir, el control judicial del POT sirve de instrumento para alcanzar el objetivo de un modelo de ciudad funcional que posibilite que esta sea un hecho colectivo, y en paralelo, permita la materialización de los proyectos de vida de cada uno de sus habitantes.

3. Se resalta la efectividad del control de legalidad del POT. La jurisprudencia ha consolidado una línea coherente y uniforme, declarando la nulidad de sus disposiciones cuando se verifica la existencia de vicios que afecten su validez, o cuando el POT se expide sin el agotamiento de los requisitos formales y materiales que se exigen para su formulación, aprobación y expedición. Obsérvese por ejemplo, como a través del control de legalidad se revela el incumplimiento del deber de garantizar los mecanismos de participación ciudadana en la elaboración del POT, que materializan el principio de democracia participativa.

4. También se destaca la efectividad del control popular para la protección de los derechos e intereses colectivos, en concreto, para asegurar que la estructuración del POT se sujete a las normas de superior jerarquía que determinan su composición. El Juez popular ha garantizado la prevalencia de los derechos colectivos sobre las disposiciones del POT, cuando el ejercicio de la acción

²⁴² Corte Constitucional, sentencia T: 267 de 2018, M.P. Carlos Bernal Pulido.

urbanística implica limitaciones al goce de los bienes jurídicos colectivos. Las medidas adoptadas para la salvaguarda del derecho o interés colectivo afectado, resultan adecuadas para evitar la consumación del daño, hacer cesar el peligro o la vulneración.

5. No obstante, los mecanismos judiciales convencionales no generan soluciones oportunas a las tensiones evidentes entre derechos fundamentales y las competencias urbanísticas de los entes territoriales. Por esta razón, el ejercicio de la acción de tutela adquiere un papel protagónico dada su eficacia, convirtiéndose en el mecanismo principal por el que optan los ciudadanos para la defensa de las garantías fundamentales, distorsionándose así, su naturaleza excepcional y subsidiaria.

Al resolver estas tensiones, el Juez de tutela ha garantizado la prevalencia de los derechos fundamentales impartiendo órdenes para asegurar su goce efectivo, inclusive en aquellos casos donde se verifica que el proceder de las autoridades resulta ajustado a la normatividad urbanística, y por consiguiente, la amenaza o vulneración del derecho no es producto de acciones u omisiones derivadas del POT. En algunos casos, el Juez constitucional dicta ordenes que distorsionan las competencias planificadoras de la administración, al no considerar los obstáculos técnicos y jurídicos que inciden en el desarrollo de la actividad urbanística.

El Juez de tutela no debe desbordar sus competencias impartiendo ordenes complejas que restrinjan drásticamente las competencias de las autoridades para adoptar la decisión que consideren más conveniente al ejercer la acción urbanística. El Juez debe analizar con exactitud cuál es el impacto que sus decisiones puedan llegar a tener sobre la planificación del territorio, limitándose a examinar la inminencia de la vulneración los derechos fundamentales, sin impartir órdenes que incidan en las razones técnicas, jurídicas y políticas que sustentaron la expedición del POT.

6. La importancia del control judicial del POT, radica en que permite establecer cuando las conductas de las autoridades no se sujetan al ordenamiento jurídico, omitiendo el cumplimiento de las normas del régimen territorial y urbanístico cuya observancia resulta vital para el propósito de desarrollar una ciudad sustentable, que en ultimas representa un derecho colectivo amparado en el postulado de la prevalencia del interés general sobre el particular, cuya realización depende en gran medida de un efectivo control judicial.

Se concluye con una un apartado jurisprudencial que resalta la importancia del control judicial:

“[...] el control judicial fundado en tal exigencia garantiza la vigencia del principio de la interdicción de la arbitrariedad y supera el problema de "la invocación del parapeto de la discrecionalidad técnica de la Administración", como mecanismo por medio del cual "ha evitado... (el) control judicial efectivo" de decisiones de evidente trascendencia para los intereses generales y colectivos.”²⁴³

²⁴³ C.E., sección tercera, sentencia AP – 166 de junio 17 de 2001, M.P. Alíer Eduardo Hernández Henríquez.

BIBLIOGRAFÍA

Doctrina:

BERROCAL GUERRERO, Luis. *Manual del Acto Administrativo*. Bogotá: Librería Ediciones del Profesional Ltda.

Carta mundial por el derecho a la ciudad, ONU-HÁBITAT. Revista MEC-EDUPAZ, Universidad Nacional Autónoma de México. <http://www.revistas.unam.mx/index.php/mecedupaz/article/viewFile/36443/33018>.

Colombia. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Política de Gestión ambiental Urbana. pag.17. https://www.minambiente.gov.co/images/AsuntosambientalesySectorialyUrbana/pdf/Polit%C3%ACcas_de_la_Direcci%C3%B3n/Politica_de_Gestion_Ambiental_Urbana.pdf.

CORREA MONTOYA, Lucas. *¿Qué significa tener derecho a la ciudad? La ciudad como lugar y posibilidad de los derechos humanos*. Territorios 22. <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/territorios/article/view/1386/1303>.

CASSAGNE, Juan. *EL ACTO ADMINISTRATIVO*. Bogotá: Editorial Temis S.A. Segunda edición.

DI BIAGI, Paola. *Los CIAM de camino a Atenas: espacio habitable y ciudad funcional*. En: *El Gatcap y su tempo. Política, cultura y arquitectura en los treinta años. V Congreso Docomomo Ibérico*. pag. 135-148. <https://docplayer.es/9778527-Los-ciam-de-camino-a-atenas-espacio-habitable-y-ciudad-funcional.html>.

GALIANO MARITAN, G. y PÉREZ RUIZ, María. *LA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y URBANISMO*. Dialnet. Derecho y Cambio Social. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5493790>.

PAREJO ALFONSO, L. *La ordenación territorial y urbanística y el gobierno de la ciudad en el estado territorialmente descentralizado*. Revista Digital de Derecho Administrativo. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/3234>.

PORTELLA PONS, M. *LA MEMORIA JUSTIFICATIVA EN EL CONTROL JUDICIAL DE LA DISCRECIONALIDAD ADMINISTRATIVA DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO*. Revista catalana de dret públic # 53. pag. 135-162. <http://revistes.eapc.gencat.cat/index.php/rcdp/article/view/10.2436-rcdp.i53.2016.2820>.

RINCÓN CÓRDOBA, Jorge Iván. *Planes de ordenamiento territorial, propiedad y medio ambiente*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

SANTOFIMIO GAMBOA, J. *Compendio de Derecho Administrativo*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

SANTOFIMIO GAMBOA, J. *Carácter colectivo de las licencias urbanísticas bajo los presupuestos del Estado Social y Democrático de Derecho. La ruptura del individualismo clásico en el procedimiento y decisión administrativa de licencia urbanística*. Revista Digital de Derecho Administrativo 2. Universidad Externado de Colombia pag 3-81. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/2577/2218>.

SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime; RINCÓN CÓRDOBA, J. y otros. *Derecho urbanístico, legislación y jurisprudencia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Jurisprudencia:

Consejo de Estado

C.E., sección tercera, sentencia de junio 17 de 2001, radicación AP – 166, M.P. Alier Eduardo Hernández Henríquez.

C.E., sección quinta, sentencia de 30 octubre de 2003, radicación 63001-23-31-000-2003-0626-01, M.P. Darío Quiñones Pinilla.

C.E., sección tercera, sentencia de 6 de octubre de 2005, radicación 13001-23-31-000-2002-00135-01(AP), C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

C.E., sección tercera, sentencia de 21 de febrero de 2007, radicación 63001-23-31-000-2004-00243-01 (AP), C.P. Alier Hernández Enríquez.

C.E., sección tercera, sentencia de 19 de abril de 2007, radicación 05 001 23 33 000 2013 00557 00, C.P. Alier Enrique Hernández Enríquez.

C.E., sección tercera, sentencia de 2 de mayo de 2007, radicación 11001-03-26-000-1998-05354-01, C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

C.E., sección tercera, sentencia de 16 octubre de 2007, radicación 41001-23-31-000-2004-00351(AP), C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

C.E., sección tercera, sentencia de 6 de marzo de 2008, radicación 25000-23-24-000-2005-00901-01 (AP), C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

C.E., sección primera, sentencia de 03 de septiembre de 20092, radicación 85001-23-31-000-2004-02244-01(AP), C.P. Gabriel Mendoza Martelo.

C.E., sección primera, sentencia de 25 de marzo de 2010, radicación 25000-23-27-000-2004-02676-01(AP), C.P. María Claudia Rojas Lasso.

C.E., sección primera, sentencia de 7 de abril de 2011, radicación 63001-23-31-000-2004-00688-01(AP), C.P. Marco A. Velilla Moreno.

C.E., sección primera, sentencia de 2 de febrero de 2012, radicación 25000-23-15-000-2003-02530- 01(AP), 25000-23-15-000-2003-2526-01(AP) (expediente acumulado), C.P. María Claudia Rojas Lasso.

C.E., sección primera, sentencia de 24 de mayo de 2012, radicación 70001-23-31-000-2005-00546-02, C.P. María Elizabeth García Gonzalez.

C.E. sección primera, sentencia de 07 de junio de 2012, radicación 66001-23-31-000-1998-00645-01, C.P. Marco Antonio Velilla Moreno.

C.E., sección primera, sentencia de 18 de julio de 2012, radicación 25000-23-24-000-2007-00345-01, M.P. Marco A. Velilla Moreno (E).

C.E., sección cuarta, sentencia de 28 de febrero de 2013, radicación 15001-23-31-000-2002-02317-01, C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia.

C.E., sección primera, sentencia de 23 de mayo de 2013, radicación 15001-23-31-000-2010-01166-01(AP), C.P. Guillermo Vargas Ayala.

C.E., sección quinta, sentencia de 28 de agosto de 2013, radicación 11001-03-28-000-2013-00017-00, M.P. Alberto Yepes Barreiro.

C.E., sala plena, sentencia de 5 de noviembre de 2013, radicación 25000-23-25-000-2005-00662-03(AP), C.P. María Claudia Rojas Lasso.

C.E., sección primera, auto de 27 de marzo de 2014, radicación 11001-03-24-000-2013-00624-00, M.P. María Claudia Rojas Lasso.

C.E., sección primera, sentencia de 28 de marzo de 2014, radicación 25000-23-27-000-2001-90479-01(AP), C.P. Marco A. Velilla Moreno.

C.E., sección primera, sentencia de 26 de marzo de 2015, radicación 15001-23-31-000-2011-00031-01(AP). C.P. Guillermo Vargas Ayala.

C.E., sección primera, sentencia de 28 de mayo de 2015, radicación 63001-23-31-000-2012-00032-01(AP), C.P. Guillermo Vargas Ayala.

C.E., sección primera, sentencia de 12 de noviembre de 2015, radicación 73001-23-31-000-2010-00265-02, C.P. María Claudia Rojas Lasso.

C.E., sección primera, sentencia de 4 de febrero de 2016, radicación 85001-23-33-000-2012-00268-01(AP), C.P. Guillermo Vargas Ayala.

C.E., sección primera, sentencia de 14 de abril de 2016, radicación 25000-23-24-000-2003-00103-01, M.P. Guillermo Vargas Ayala.

C.E., sección quinta, sentencia de 04 de agosto de 2016, radicación 25000-23-41-000-2015-00873-01 (AC), C.P. Roció Araujo Oñate.

C.E. sección primera, sentencia de 23 marzo de 2017, radicación 11001-03-25-000-2016-00019-00, C.P. Gabriel Valbuena Hernández.

C.E., sección segunda, sentencia de 21 de septiembre de 2017, radicación 11001-03-25-000-2012-00177-00, C.P. Rafael F. Suárez Vargas.

C.E., sala plena, sentencia de 13 de febrero de 2018, radicación 25000-23-15-000-2002-02704-01(SU), C.P. William Hernández Gómez.

C.E. sección segunda, subsección A, sentencia de 22 febrero de 2018, radicación 25000-23-25-000-2008-00942-01, C.P. Rafael Francisco Suarez Vargas.

C.E., sección quinta, sentencia de 2 de marzo de 2018, radicación 05001-23-31-000-2008-00254-01, M.P. Carlos E. Moreno Rubio.

C.E., sección quinta, sentencia de 5 de abril de 2018, radicación 25000-23-24-000-2010-00638-01, C.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.

C.E., sección quinta, sentencia de 21 de junio de 2018, radicación, 25000-23-24-000-2012-00176-01, C.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.

C.E., sección quinta, sentencia de 14 de junio de 2018, radicación 25000-23-24-000-2010-00638-01, C.P. Rocío Araújo Oñate.

C.E., sección primera, sentencia de 12 de julio de 2018, radicación 11001-03-24-000-2012-00073-00 (AP), C.P. Oswaldo Giraldo López.

C.E., sección quinta, sentencia de 12 de julio de 2018, radicación 25000-23-24-000-2010-00103-01, M.P. Alberto Yepes Barreiro.

C.E., sección primera, sentencia de 14 de agosto de 2018, radicación 05001-33-31-003-2009-00157-01(AP)REV-SU, C.P. Oswaldo Giraldo López.

C.E., sección primera, auto de 6 de septiembre de 2018, radicación 50-001-23-33-000-2017-00148-01, C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés.

C.E., sección primera, sentencia de septiembre 27 de 2018, radicación 66001-23-31-000-2012-00069-02 (AP), C.P. Roberto A. Serrato Valdés.

C.E., sección primera, sentencia de 29 de noviembre de 2018, radicación 11001-03-24-000-2017-00124-00, C.P. Oswaldo Giraldo López.

C.E., sección primera, sentencia de diciembre 10 de 2018, radicación 17001-23-31-000-2011-00424-03(AP), C.P. Hernando Sánchez Sánchez.

C.E., sección primera, sentencia de 19 de diciembre de 2018, radicación 15001-23-33-000-2014-00223-02(AP), C.P. Roberto Serrato Valdés.

C.E., sección primera, sentencia de 31 de enero de 2019, radicación 76001-23-33-000-2016-01703-01(AP), C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés.

C.E., sección primera, auto de 28 de febrero de 2019, radicación 25000-23-36-000-2013-00072-01, C.P. Oswaldo Giraldo López.

C.E. sección segunda, sentencia de 07 febrero de 2019, radicación 76001-23-33-000-2013-00230-01, C.P. Gabriel Valbuena Hernández.

C.E., sección primera, auto de 14 de marzo de 2019, radicación 11001-03-24-000-2018-00182-00, M.P. Oswaldo Giraldo López.

C.E., sección primera, sentencia de 16 de mayo de 2019, radicación 11001-03-24-000-2008-00313-00, C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés.

C.E., sección primera, sentencia de 18 de julio de 2019, radicación 05001-23-31-000-2010-01962-01, C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés.

C.E., sección cuarta, sentencia de 25 de julio de 2019, radicación 25000-23-37-000-2012-00379-01, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

C.E., sección primera, sentencia de 29 de agosto de 2019, radicación 08001-23-33-000-2015-00470-01, C.P. Oswaldo Giraldo López.

C.E., sección primera, sentencia de 19 de septiembre de 2019, radicación 63001-23-31-000-2010-00336-01, C.P. Roberto A. Serrato Valdés.

C.E. sección primera, sentencia de 18 octubre de 2019, radicación 13001-23-31-000-2008-00384-01, C.P. Nubia Margoth Peña Garzón.

C.E., sección primera, sentencia de 1º de noviembre de 2019, radicación: 68001-23-31-000-2012-00104 02(AP), C.P. Hernando Sánchez Sánchez.

C.E., sección primera, sentencia de 25 de noviembre de 2019, radicación 47001-23-31-000-2004-01980-01, C.P. Hernando S. Sánchez;

C.E., sección primera, sentencia de 12 diciembre de 2019, radicación 52001-23-33-000-2015-00607-02(AP), C.P. Roberto A. Serrato Valdés.

C.E., sección primera, sentencia de 12 de marzo de 2020, radicación 11001-03-24-000-2017-00052-00, C.P. Hernando Sánchez Sánchez.

C.E., sección primera, sentencia de 12 de marzo de 2020, radicación 25000-23-41-000-2018-00433-01(AP), C.P. Roberto A. Serrato Valdés.

C.E., sala plena, sentencia de 5 de mayo de 2020, radicación 25000-23-15-000-2006-00190-01(AP)REV-SU, C.P. María Adriana Marín.

C.E., sección primera, sentencia de 21 de mayo de 2020, radicación 25000-23-24-000-2011-00407-01(AP), C.P. Hernando Sánchez Sánchez.

C.E., sección tercera, sentencia de 3 de julio de 2020, radicación 85001-23-33-000-2016-00290-01(AP), C.P. Marta Nubia Velásquez Rico.

C.E., sección primera, sentencia de 9 de julio de 2020, radicación 18001-23-33-000-2018-00035-02 (AP), C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés.

C.E. sala especial, sentencia de 04 septiembre de 2020, radicación 11001-03-15-000-2020-02253-00, C.P. William Hernández Gómez.

C.E., sección primera, sentencia de 21 de agosto de 2020, radicación, 13001-23-33-000-2017-00987-01 (AP), C.P. Roberto A. Serrato Valdés.

Corte Constitucional

Corte Constitucional, sentencia C-671 de 2001, M.P. Jaime Araujo Rentería.

Corte Constitucional, sentencia C-265 de 2002, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

Corte Constitucional, sentencia T-408 de 2008, M.P. Jaime Araújo Rentería.

Corte Constitucional. Sentencia C-756 de 2008. M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra.

Corte Constitucional, sentencia T-418 de 2010, M.P. María Victoria Calle Correa.

Corte Constitucional, sentencia T-411 de 2012, M.P. Mauricio González Cuervo.

Corte Constitucional, sentencia T-717 de 2012, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Corte Constitucional, sentencia T-986A de 2012, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Corte Constitucional, sentencia T-041 de 2013, M.P. Mauricio González Cuervo.

Corte Constitucional, sentencia T-537 de 2013, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

Corte Constitucional, sentencia T-016 de 2014, M.P. Alberto Rojas Ríos.

Corte Constitucional, sentencia C-082 de 2014, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

Corte Constitucional, sentencia T-127 de 2014, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Corte Constitucional, sentencia C-172 de 2014, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

Corte Constitucional, sentencia T-269 de 2015, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

Corte Constitucional, sentencia SU-355 de 2015, M.P. Mauricio González Cuervo.

Corte Constitucional, sentencia C-145 de 2015, M.P. Martha Victoria Sánchez Méndez.

Corte Constitucional, sentencia T-736 de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

Corte Constitucional. Sentencia C-192 de 2016, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

Corte Constitucional, sentencia T-131 de 2016, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Corte Constitucional, sentencia T-139 de 2016, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

Corte Constitucional, sentencia T-103 de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

Corte Constitucional, sentencia T-161 de 2017, M.P. José Antonio Cepeda Amarís.

Corte Constitucional. Sentencia T 325 de 2017. M.P. Aquiles Arrieta Gómez.

Corte Constitucional, sentencia T-560 de 2017, M.P. Diana Fajardo Rivera.

Corte Constitucional, sentencia T-375 de 2018, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

Corte Constitucional, sentencia T-118 de 2018, M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

Corte Constitucional, sentencia C-132 de 2018, M.P. Alberto Rojas Ríos.

Corte Constitucional, sentencia T-223 de 2018, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

Corte Constitucional, sentencia T: 267 de 2018, M.P. Carlos Bernal Pulido.

Corte Constitucional, sentencia T-327 de 2018, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

Corte Constitucional, sentencia T-012 de 2019, M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

Corte Constitucional, sentencia T-015 de 2019, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

Corte Constitucional, sentencia T-425 de 2019, M.P. Carlos Bernal Pulido.

Corte Constitucional, sentencia T-282 de 2020, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

Corte Constitucional, sentencia T-476 de 2020, M.P. Richard S. Ramírez Grisales.

Corte Constitucional, sentencia C-154 de 28 de mayo de 2020, M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

Corte Suprema de Justicia

CSJ, sala de casación civil, sentencia 2018-00319 de 05 de abril de 2018, M.P. Luis A. Tolosa Villanova.